

ERSTATNING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 32 NR.1 OM TAP VED REGULERINGSPLAN OG BEBYGGELSESPLAN

En kritisk gjennomgang av bestemmelsens bakgrunn og innhold.
Herunder en sammenligning med alminnelige rettsgrunnsetninger
og en vurdering av om bestemmelsen har en eksistensberettigelse i
sin nåværende form.

Kandidatnr: 117

Veileder: Hans Christian Bugge

Leveringsfrist: 15. januar 2006

Til sammen 39 696 ord

16.01.2006

FORORD

Jeg har valgt et vanskelig og komplisert tema for min hovedoppgave. Dette har medført at oppgaven har blitt mer arbeidskrevende enn jeg hadde beregnet. Jeg håper imidlertid at resultatet har blitt så bra at jeg har bidratt til å bringe noe mer orden i forståelsen av de problemstillinger som tolkningen av § 32 har gitt.

Jeg vil få takke min veileder professor Hans Christian Bugge for all hjelp og støtte.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

1.1.1 HVORDAN HAR § 32 NR. 1 OPPSTÅTT OG HVA ER DENS INNHOLD

1.1.2 § 32 NR.1 OG ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER

1.1.3 BESTEMMELSER SOM IKKE HØRER HJEMME I § 32 NR. 1

1.1.4 FORSLAG TIL LOVENDRINGER

1.2 AVGRENSNINGER

1.3 RETTSKILDEBRUK

2 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 32 NR. 1

2.1 INNLEDNING

2.2 UTVIKLINGEN AV § 32 NR. 1 - GJENNOMGANG AV TIDLIGERE LOVER OG FORARBEIDER

2.2.1 BYGNINGSLOVGIVNINGEN 1827-1854

2.2.2 BYGNINGSLOVGIVNINGEN 1869-1875

2.2.3 LOVGIVNINGEN 1896-1906

2.2.4 SPESIELT OM LOV OM BYGNINGSVÆSENET I KRISTIANIA AV 1899

2.2.5 BYGNINGSLOVEN AV 1924

2.2.6 BYGNINGSLOVEN AV 1965

2.2.6.1 BYGNINGSLOVKOMITÉEN AV 1954 OG ARBEIDET MED EN LANDSOMFATTENDE BYGNINGSLOV

2.2.6.2 BYGNINGSLOVKOMITÉENS BEHANDLING AV ERSTATNINGSREGLENE

2.2.6.3 BYGNINGSLOVKOMITÉENS BEHANDLING AV KRITERIET "REGNINGSSVARENDE"

2.2.6.4 FORSLAG TIL NY § 31 NR. 2 (§ 32 NR. 2 I ENDELIG LOV)

2.2.6.5 BEHANDLINGEN I DEPARTEMENTET OG I STORTINGET

2.2.7 PLANLEGGINGSLOVEN AV 1981

2.2.7.1 POLITISK SKIFTE OG OPPHEVELSEN AV PLANLEGGINGSLOVEN

2.2.7.2 PLANKRAVETS BETYDNING FOR LOVTEKSTEN I § 32 NR. 1

2.3 UTVIKLINGEN AV § 32 NR. 1 - ARBEIDET MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN AV 1985

2.3.1 AVVISNINGEN AV ET GENERELT KRAV OM PLAN VED BEBYGGELSE

2.3.2 OVERSIKTSPLANLEGGING I KOMMUNENE

- 2.3.3 OVERSIKTSPLANLEGGING ER I UTGANGSPUNKTET ERSTATNINGSFRITT
- 2.3.4 PLANLOVUTVALGETS OVERSIKT OVER ERSTATNING VED
RÅDIGHETSINNSKREKNINGER
- 2.3.5 PLANLOVUTVALGETS FORSLAG TIL ERSTATNINGSBESTEMMELSER
- 2.3.6 DEPARTEMENTETS BEHANDLING I OT. PRP. NR. 56, 1984-85
- 2.3.7 STORTINGSKOMITÉENS BEHANDLING I INNST. O. NR. 99, 1984-85

2.4 § 32 NR. 1 VIRKEOMRÅDE

- 2.4.1 INNLEDNING
- 2.4.2 TIDLIGERE VIRKEOMRÅDE
- 2.4.3 UTVIDELSEN AV LOVENS VIRKEOMRÅDE I 1965
- 2.4.4 RETTSPRAKSIS
- 2.4.5 VURDERINGER AV VIRKEOMRÅDET

3 VILKÅR FOR ERSTATNING ETTER § 32 NR. 1

- 3.1 RÅDIGHETSINNSKREKNINGER SOM IKKE GIR ERSTATNING ETTER § 32 NR. 1
- 3.2 HVILKE REGULERINGSFORMÅL ER AKTUELLE Å ERSTATTE ETTER § 32 NR. 1
- 3.3 HVA BETYR "BYGGEGRENSE"
- 3.4 HVA LIGGER I "ANDRE SÆRLIGE GRUNNER"
- 3.5 KRAV OM ÅRSAKSSAMMENHENG MELLOM DE FORHOLD FORÅRSAKET AV
PLANEN SOM BESKREVET OVENFOR OG DE ØDELAGTE
UTNYTTELSESMULIGHETER
- 3.6 EIENDOMMEN MÅ VÆRE EN "BYGGETOMT"
- 3.7 HVA LIGGER I UTTRYKKET "REGNINGSSVARENDE"
- 3.7.1 OPPRINNELSE
- 3.7.2 REGNINGSSVARENDE I § 32 NR.1 OG I § 42 MÅ SEES I SAMMENHENG
- 3.7.3 REGNINGSSVARENDE I § 32 NR. 1 HAR BETYDNING I TO HENSEENDE
- 3.7.4 LAVERE RENTABILITET MÅ SOM REGEL TÅLES
- 3.7.5 VURDERINGEN SKAL IKKE BYGGE PÅ EN SAMMENLIKNING AV
UTNYTTELSESMULIGHETENE FØR OG ETTER NY REGULERING
- 3.8 HELE EIENDOMMEN MÅ LEGGES TIL GRUNN I VURDERINGEN
- 3.9 SPESIELLE FORHOLD FOR EIENDOM SOM BARE KAN NYTTES TIL
LANDBRUKSFORMÅL
- 3.10 ERSTATNING VED REGULERING TIL NATURVERNOMRÅDER
- 3.11 KRAVET MÅ FREMMES INNEN TRE ÅR
- 3.12 HVEM SKAL BETALE EVENTUELL ERSTATNING ETTER § 32 NR. 1

4 SÆRLIGE PROBLEMER VED SALG AV EIENDOMMEN

5 FORHOLDET TIL ANDRE BESTEMMELSER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

- 5.1 FORHOLDET MELLOM § 32 NR. 1 OG § 42 OM STRAKSINNØSNING**
- 5.2 FORHOLDET MELLOM § 32 NR. 1 OG § 43 NR. 2 OM KOMMUNENS RETT TIL EKSPROPRIASJON**
- 5.3 FORHOLDET MELLOM § 21 OM INNØSNING VED KOMMUNEPLAN OG § 42**
- 5.4 FORHOLDET MELLOM §§ 21, 32 NR. 1, 42 OG 43 NR. 2**

DEL VI ERSTATNING ETTER ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER

- 6.1 INNLEDNING**
- 6.2 HJEMMEL**
- 6.3 FORHOLDET MELLOM ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER OG LOV**
- 6.4 RT. 1970 S. 67 "STRANDLOVDOMMEN"**
- 6.5 FORMÅLETS BETYDNING VED RÅDIGHETSINNGREP**
- 6.6 RÅDIGHETSINNGREPET MÅ VÆRE "VESENTLIG"**
- 6.7 HELHETSVURDERING OG RÅDIGHETSINNGREPETS KARAKTER**
- 6.8 INNGREP I ETABLERT BRUK**
- 6.9 ERSTATNING FOR FORVENTNINGER OM UTNYTTELSE - "BYGGESJANSE"**
- 6.10 EN OPPSUMMERING AV ERSTATNINGSKRITERIENE FRA HØYESTERETTSPRAKSIS**

7 FORHOLDET MELLOM § 32 NR. 1 OG ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER

- 7.1 INNLEDNING**
- 7.2 § 32 NR. 1, 1. LEDD 1. PKT.**
 - 7.2.2 LOVGIVERS INTENSJONER**
 - 7.2.3 SAMMENLIKNING AV "REGNINGSSVARENDE" OG "VESENTLIG"**
 - 7.2.4 ER BORTFALL AV "REGNINGSSVARENDE" BRUK NOK ETTER ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER?**
 - 7.2.5 FORMÅLETS BETYDNING**
 - 7.2.6 ERSTATNING FOR TAP AV "BYGGESJANSE"**
 - 7.2.7 ETABLERT BRUK**
 - 7.2.8 GIR ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER ERSTATNING FOR BYGGEGRENSER I LIKHET MED § 32 NR. 1?**
 - 7.2.9 SAMMENLIKNING AV PROSESS**

7.2.10 HØYESTERETTS PRAKSIS

7.2.11 IDENTITET I ENKELTTILFELLER

7.2.12 § 32 NR. 1, 1. PKT. SOM FORDELINGSBESTEMMELSE I BEBYGGELSESSOMRÅDER

7.2.13 SAMMENFALLER "SÆRLIGE GRUNNER" MED ALMINNELIGE
RETTSGRUNNSETNINGER?

7.2.14 KONKLUSJON 1. PKT.

**7.3 IDENTITETEN MELLOM ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER OG § 32 NR. 1, 2.
PKT.**

**7.4 IDENTITETEN MELLOM ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER OG § 32 NR. 1, 3.
PKT.**

**7.4.1 FORHOLDET MELLOM HENVISNINGEN TIL NVL. § 20 OG ALMINNELIGE
RETTSGRUNNSETNINGER**

**7.4.2 FORHOLDET MELLOM HENVISNINGEN TIL NVL. § 20 B OG ALMINNELIGE
RETTSGRUNNSETNINGER**

**7.4.3 FORHOLDET MELLOM HENVISNINGEN TIL NVL. § 20 C OG ALMINNELIGE
RETTSGRUNNSETNINGER**

8 BESTEMMELSER SOM IKKE HØRER HJEMME I § 32 NR. 1

8.1 SÆRBESTEMMELSEN OM "LANDBRUKSFORMÅL" I § 32 NR. 1, 1. LEDD 2. PKT.

8.1.1 OM § 32 NR. 1, 1. LEDD 2. PKT. "LANDBRUKSFORMÅL"

**8.1.2 BESTEMMELSEN OM "EIENDOM SOM BARE KAN NYTTES TIL
LANDBRUKSFORMÅL I § 32 NR. 1, 1. LEDD 2. PKT. OG SAMMENHENGEN MED
FRILUFTSFORMÅL OG NATURVERNFORMÅL I § 25 NR. 6**

8.2 HENVISNINGEN TIL NATURVERNLOVEN I § 32 NR. 1, 1. LEDD 3. PKT.

8.2.1 FORANDRINGENE I NATURVERNLOVEN SOM KOM I 1985

**8.2.2 BØR STATLIGE OG KOMMUNALE VEDTAK LIKESTILLES VED ANVENDELSE AV
NVL. § 20?**

**8.2.3 LIKHETSHENSYNET I FORHOLD TIL ANDRE REGULERINGSFORMÅL I PLAN- OG
BYGNINGSLOVEN**

**8.3 NY NOU 2004:28 VEDRØRENDE NATURMANGFOLDLOVEN (ERSTATTER
NATURVERNLOVEN)**

**8.4 UTVANNINGEN AV ERSTATNINGSPRINSIPPENE TIL SKADE FOR
VERNEFORMÅLENE**

8.5 KONSEKVENSER AV BORTFALL AV 3. PKT.

9 HAR ERSTATNING ETTER § 32 NR. 1 NOEN PRAKTISK BETYDNING?

10 KONKLUSJON OG FORSLAG TIL ENDRINGER

10.1 OM § 32 NR. 1 HAR EN EKSISTENSBERETTIGELSE I SIN NÅVÆRENDE FORM

10.2 FORSLAG TIL ENDRINGER AV §§ 32 NR. 1, 42 OG TILKNYTTETE BESTEMMELSER

10.2.1 BESTEMMELSER I § 32 SOM FORESLÅS BORTFALT

10.2.2 ENDRINGER I § 32 OG § 42

10.2.3 ENDRINGER I § 21 OG I § 43 NR. 2

10.2.4 ENDRINGER I ANDRE BESTEMMELSER

Litteraturliste

1 Innledning

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

Tema for oppgaven er erstatning etter plan- og bygningsloven § 32 nr. 1 for økonomisk tap som en følge av at en eiendom på grunn av reguleringsplan eller bebyggelsesplan blir ødelagt som byggetomt. Hva er bakgrunnen for denne bestemmelsen? Hvilke vilkår må foreligge for å gi erstatning etter § 32 nr. 1? Er bestemmelsen kun en lovfesting av alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grunnloven §§ 105 og 97? Er dette tilfelle, og skal den i så fall tolkes strengere enn sin ordlyd eller utgjør den en særskilt unntaksbestemmelse?

Jeg vil først redegjøre for bestemmelsens bakgrunn. Kapittel 2 blir derfor et dypdykk ned i forarbeidene. Videre drøftelser vil basere seg på påvisninger i del 2. Deretter følger virkeområdet og vilkår for at § 32 nr. 1 kommer til anvendelse. Deretter kommer en presentasjon av erstatning for rådighetsinnskrenkninger etter alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grunnlovens § 105, jfr. dens § 97. Spørsmålet er om hvor erstatningen etter § 32 nr. 1 stiller seg i forhold til erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Etter en vurdering av forholdet til alminnelige rettsgrunnsetninger blir eksistensberettigelsen til gjeldende § 32 nr. 1 vurdert. Særlig viktig i denne vurderingen er de forandringer og tillegg i § 32 nr. 1 som kom i bygningsloven av 1965 og i plan- og bygningsloven av 1985. Det kan spørres om bestemmelsen som den fremstår i dag har blitt et "lappeteppe" hvor særinteresser har gitt bestemmelsen tilleggsbestemmelser som ikke hører hjemme eller har noen funksjon i § 32 nr. 1. I denne sammenheng må en rekke enkelt problemstillinger utredes og løses.

1.1.1 HVORDAN HAR § 32 NR. 1 OPPSTÅTT OG HVA ER DENS INNHOLD

For å kunne vurdere og forstå innholdet av § 32 nr. 1, må bestemmelsens opphav og utvikling frem til nå gjeldende bestemmelse klarlegges. Fremstillingen i del II tar sikte

på å klarlegge en gang for alle hvordan bestemmelsen oppsto. Dette er særlig nødvendig da det ikke finnes noen grundig redegjørelse for dette i juridisk litteratur eller i andre rettskilder. Alle relevante erstatningsbestemmelser i bygningslovgivningen etter 1814 og frem til 1899 kommenteres. Dette for å bevise hvilket innhold som ble videreført fra eldre lovgivning og hva som var nytt da bestemmelsen oppstod i Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania av 26. mai 1899. Dette er også nødvendig for å utelukke et eldre opphav.

I lovgivningen frem til 1899 behandler jeg hvilke regler som opprettholdt prinsippet i Grunnlovens § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon og hvilke regler som gikk lenger ved å gi erstatning også ved rådighetsinnskrenkninger. Utgangspunktet i norsk rett er at en eier har rett til erstatning ved ekspropriasjon, men ikke ved rådighetsinnskrenkninger (Dette skillet vil bli drøftet utførlig i kapittel 6).

Bestemmelsene som oppsto i 1899 (senere § 32 nr. 1) synes å ha markert et skille ved at den gav større adgang til erstatning for rådighetsinnskrenkninger enn tidligere regler. Det vil bli påvist at bortsett fra ved gatereguleringer, hadde erstatninger inntil 1899 vært forbeholdt innløsning / ekspropriasjon.

Erstatningsbestemmelsen i § 32 nr. 1 har blitt videreført gjennom bygningslovene av 1924, 1965 og 1985. Det er i gjennomgangen av lovgivningen fra 1899 og frem til gjeldende lov et poeng å vise hvordan § 32 nr. 1 har forandret innhold gjennom forskjellige tillegg og utvidelser av lovens virkeområde. Forandringer i erstatningsmulighetene som følge av utvidelser av lovens virkeområde var kanskje ikke tilsiktet. Særlig aktuelt her er uttalelsen i Rt. 1993 s. 321 ”Hydalendommen” om at bestemmelsen kun gjelder i tettbygd strøk. I denne sammenheng kan det spørres om senere tolkninger av § 32 nr. 1 har lagt til grunn en videre erstatningsadgang enn de hensyn lovgiver opprinnelig ville ivareta gjennom bestemmelsen. Utviklingen av lovens geografiske virkeområde er derfor en sentral del av gjennomgangen av lovene.

Betydningen av et ”generelt plankrav” i forhold til § 32 nr. 1 vil bli behandlet i sammenheng med planleggingsloven av 1981 (denne lov trådte aldri i kraft). Denne sammenheng er, så langt jeg kan se, ikke tidligere behandlet i juridisk teori eller i andre rettskilder. Det ble gjort viktige endringer i § 32 nr. 1 i forarbeidene til gjeldende lov av 1985. Disse endringene vil bli utførlig og kritisk gjennomgått. Gjennomgangen vil ha

betydning for den videre drøftelsen av bestemmelsens eksistensberettigelse. Vilkår for erstatning etter § 32 nr. 1 behandler jeg i kapittel 3.

1.1.2 § 32 NR. 1 OG ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER

Utviklingen av § 32 nr. 1 er videre meget viktig i forhold til diskusjonen om bestemmelsen er sammenfallende med erstatning på grunnlag av alminnelige rettsgrunnsetninger. Jeg vil i kapittel 6 gå igjennom innholdet i alminnelige rettsgrunnsetninger. Etter å ha klarlagt innholdet i § 32 nr. 1 og rettsgrunnsetningene har man et godt utgangspunkt i kapittel 7 for å drøfte om § 32 nr. 1 kun er et uttrykk for rettsgrunnsetningene eller om den går lenger i å tilkjenne erstatning for rådgighetsinnskrenkninger. Er § 32 nr. 1 i så fall en særbestemmelse i særlige uheldige tilfelle hvor en grunneier rammes urimelig hardt? Her vil også § 32 nr. 1 sitt geografiske virkeområde være av betydning. Uttalelser i blant annet Rt. 1973 s. 1224 ”Barmen og Lund” om at bestemmelsen sammenfaller med alminnelige rettsgrunnsetninger vil bli drøftet.

Er § 32 nr. 1 kun et uttrykk for alminnelige rettsgrunnsetninger vil dette ha betydning for tolkingen av bestemmelsen. Betydningen av dette kan bli at § 32 nr. 1 må tolkes strengere enn sin ordlyd, hvis rettsgrunnsetningene ikke gir erstatning i tilfeller som gir erstatning etter ordlyden i § 32 nr. 1. En strengere tolkning av § 32 nr. 1 betyr dermed en snevrere adgang til erstatning for tap av byggetomt på grunn av reguleringsplan. Dette vil ha relevans for spørsmålet om § 32 nr. 1 i dag har noen eksistensberettigelse.

1.1.3 BESTEMMELSER SOM IKKE HØRER HJEMME I § 32 NR. 1

Særlig forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 er viet stor oppmerksomhet da disse medførte viktige endringer i § 32 nr. 1. Disse endringene ble gjennomgått i kapittel 2, og vil bli nærmere drøftet i kapittel 8. Forarbeidene til loven av 1985 er uklare i sine begrunnelser for de tillegg som kom i § 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt. om ”landbruksformål” og om henvisningen til naturvernloven i 3. pkt. Forskjellige virkninger av tilleggene vil bli vurdert. Det vil bli drøftet hvilke deler av § 32 nr. 1 som

kan bortfalle både sett i sammenheng med hva som allerede er dekket av alminnelige rettsgrunnsetninger og hva som er bestemmelser som ”ikke hører hjemme i § 32 nr. 1”. Bestemmelser som ”ikke hører hjemme i § 32 nr. 1” er tillegg som er på siden av de hensyn bestemmelsen opprinnelig var ment å skulle ivareta, og bestemmelser som ikke har noen reell funksjon. Til slutt vil jeg komme med et forslag til endring av bestemmelsene.

1.1.4 FORSLAG TIL LOVENDRINGER

Som en naturlig følge av den kritikk og de ”funn” som blir avdekket, setter jeg opp konkrete forslag til lovendringer. Disse vil til en viss grad basere seg på tidligere og utprøvde modeller i bygningslovene. Hensikten er å vise som et eksempel hvordan man kan rydde opp i erstatningsbestemmelsene og gi mer ”rettferdige” regler. Forslagene er sett i sammenheng med hele plan- og bygningsloven med tilhørende forarbeider slik at endringene ikke skal komme i konflikt med bestemmelser som ikke foreslås endret. Oppgaven vil bli sendt Miljøverndepartementet for gjennomlesning ved det pågående arbeidet med ny plan- og bygningslov.

1.2. AVGRENSNINGER

Siden oppgavens hovedtema er § 32 nr. 1 og til dels alminnelige rettsgrunnsetninger, vil § 32 nr. 2 ikke bli behandlet utover at bestemmelsen inngår i gjennomgangen av forarbeidene i et historisk helhetsperspektiv. § 32 nr. 1 har et selvstendig innhold som kan drøftes uten at dette nødvendiggjør behandling av nr. 2. Siden plbl. §§ 42 og 43 har en nær sammenheng med § 32 nr. 1, er belysning av disse bestemmelser tatt med i den grad de kan bidra til å klarlegge forholdet mellom bestemmelsene og innholdet i § 32 nr. 1. Innløsnings- og erstatningsbestemmelsen ved arealdelen i kommuneplan i plbl. § 21 er tatt med i oppgaven for å gi overblikk over systemet i loven og sammenhengen mellom erstatningsreglene. Oversiktsplanleggingen er viktig både som rådighetsinnskrenkning og i forhold til lovens system uten et generelt plankrav. I arbeidet med oppgaven erfarte jeg at dette var verdifull informasjon som var av betydning for forståelsen av det store bildet. Som det vil gå frem av oppgaven er det

også en viktig sammenheng mellom § 21 og § 42. Det avgrenses også mot utmålingsspørsmålet som måtte utgå, da det ble for plasskrevende. Det kan dessverre forekomme feilhenvisninger på grunn av denne endringen.

1.3 RETTSKILDEBRUK

Jeg har tatt for meg alle bygningslover av relevans og særlig bygningslovene for hovedstaden, da disse sto som modell for de andre bygningslover i landet. Arbeidet er gjort ved gjennomlesning av alle landets bygningslover i sin helhet fra den første i 1827 til gjeldende lov fra 1985. Dette har blitt komplettert ved gjennomgang av alle tilhørende forarbeidene til disse og har vært et arbeid av betydelig omfang. Lover og forarbeider er undersøkt i sin helhet for å se etter sammenhenger og ikke bare de deler som angår de aktuelle erstatningsbestemmelser. Dette har også vært nødvendig for å se etter nye funn eller oppdagelser som har blitt oversett i juridisk teori. Jeg har arbeidet slik at jeg først gjennomgikk alle lover og forarbeider før jeg undersøkte juridisk teori. Den historiske gjennomgang er et resultat av dette omfattende arbeidet.

Fra odelstingsproposisjonen til bygningsloven for Kristiania av 1899 er det tatt inn et noe lenger sitat enn ellers. fordi dette sitat er spesielt viktig i forhold til opprinnelsen til plbl. § 32 nr. 1. I forhold til tilleggene som kom i § 32 nr 1 i 1985 og i forhold til alminnelige rettsgrunnsetninger er naturvernloven av 1970 sentral da § 32 nr.1 henviser til denne. (I denne sammenheng er også NOU 2004:28 aktuell hvor utkast til ny ”lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold” fremmes og som er tenkt å avløse gjeldende lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63 (nvl.)).

De nye forarbeider til en helt ny plan- og bygningslov med tilhørende lovforslag i NOU 2003:14 ”Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II” er ikke behandlet da § 32 ikke er drøftet av planlovutvalget, jfr. NOU 2003:14 s. 32 og 344 hvor det står: ” *Merknad: Her settes inn § 31 og § 32 i dagens plan og bygningslov som de er og forutsettes arbeidet videre med av departementet i det fortsatte lovarbeidet*”.

Redegjørelse for alminnelige rettsgrunnsetninger har krevd gjennomgåelse av en rekke høyesterettsdommer hvor mange er referert til i oppgaven. Sitatene er hentet direkte fra

dommene og er ikke gjengitt fra andre oversikter selv om mange av de mest kjente sitatene er gjengangere i forskjellig dokumentasjon og litteratur om emnet.

2 Plan- og bygningsloven § 32

2.1 Innledning

Plan- og bygningslovens § 32 nr. 1 inneholder bestemmelser om erstatning ved rådighetsinnskrenkninger i form av reguleringsplan og bebyggelsesplan og lyder:

”1. Medfører en reguleringsplan eller bebyggelsesplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 43. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt frem senest 3 år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 27-2 nr. 3, eller vedtak etter § 28-1 nr. 2 er gjort kjent eller bebyggelsesplan er kunngjort etter § 28-2 femte ledd.

Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 18, skal når ikke annet er bestemt betales av staten”.

For å kunne forstå og vurdere innholdet og omfanget av erstatningsplikten etter § 32nr. 1 er det nødvendig å se på den utviklingen som har ført frem til dagens bestemmelse. Hvorfor reglene har blitt som de er må først bringes på det rene. Carl August Fleischer

uttaler i sin bok Plan-og bygningsretten på side 37: ”Innsikt i hvordan rettsreglene på dette område skal forstås, krever først et fugleperspektiv. Forståelsen av enkeltheter avhenger av at man setter det hele i perspektiv” (Fleischer 1992).

Gjennomgangen i denne del av oppgaven har som mål å grundig klarlegge når og hvordan bestemmelsen ble til og utviklingen frem til idag. Oppgaven gjennomgår derfor alt relevant materiale av betydning hva gjelder behandlingen av § 32 nr. 1 i gjennomgangen av tidligere plan- og bygningslovgivning. Særlig forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 er viet stor oppmerksomhet da disse medførte viktige endringer i § 32 nr. 1. Dette er av betydning senere i oppgaven både for sammenlikningen med alminnelige rettsgrunnsetninger og i vurderingen av bestemmelsens eksistensberettigelse i sin nåværende form. Av denne grunn er også utviklingen av bestemmelsens virkeområde tatt med i den følgende gjennomgangen.

Betydningen av et ”generelt plankrav” i forhold til § 32 nr. 1 vil bli behandlet i kapittel 2.3. Denne betydningen er ikke tidligere behandlet, så langt jeg kan se, i juridisk teori eller i andre rettskilder. Forarbeidene til loven av 1985 er uklare i sine begrunnelser for de tillegg som kom i § 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt. om ”landbruksformål” og henvisningen til naturvernloven i 3. pkt. Dette vil bli kritisk drøftet under gjennomgangen av forarbeidene. Innholdet av disse tilleggene blir også nærmere drøftet etter gjennomgangen av forarbeidene.

I de første følgende underkapitler om lovgivningen frem til 1875 er poenget å undersøke om det som hovedregel ikke ble gitt erstatning ved rådhetsinngrep i bygningslovgivningen. Det erstatningsmessige skillet mellom rådhetsinnskrenkning og ekspropriasjon ble dermed overholdt ved at erstatning som regel ble forbeholdt ekspropriasjonstilfellene.

2.2 Utviklingen av § 32 nr. 1 – gjennomgang av tidligere lover og forarbeider

2.2.1 BYGNINGSLOVGIVNINGEN 1827 - 1854

I tiden etter 1814 opplevde hovedstaden en betydelig vekst som fremtvang offentlig styring av byggevirksomheten. Som en følge av dette vedtok Stortinget Lov angaaende

Bygningsvæsenet i Christiania av 24. juli 1827 ¹ som var Norges første ordentlige bygningslov. Loven inneholdt bestemmelser som la begrensninger på grunneiernes bruk og utnyttelse av sine eiendommer, men som var nødvendige for å hensynta samfunnsbehov som brannsikkerhet, ferdsel, utsikt, helse, solide byggverk og estetikk. 351 gårdeiere i byen forlangte loven opphevet, men Stortinget mente loven var nødvendig og gav ikke etter for dette kravet. Loven gav kun krav på erstatning som en følge av anleggelse, retting og utvidelse av gater, jfr. lovens § 5. Ved anleggelse av gater som en følge av nye tomters bebyggelse fikk grunneieren ingen erstatning så lenge gatebredden ikke oversteg 20 alen, jfr. § 6. Gateanleggelsene var nødvendig infrastruktur for at nye tomter kunne utnyttes til bebyggelse. Til tross for datidens liberalistiske strømninger gav loven uttrykk for en prinsipiell aksept for at grunneiere måtte tolerere visse rådighetsinnskrenkninger over sine eiendommer uten erstatning².

Bergen fikk sin egen bygningslov i 1830 og Trondheim i 1854. I 1845 kom den første alminnelige bygningslov som gjaldt alle kjøp- og ladesteder som ikke hadde egen bygningslov. Disse tre lover bygde på det grunnlag som ble dannet av bygningsloven for Christiania av 1827. Den alminnelige bygningslov omfattet et byggebelte som strakk seg 75 alen utenfor stedets/byens grense. Den kunne også gjøres gjeldende for byenes forsteder og for større samlinger med bygninger på landet.

I lov av 8. september 1842 om bygningsvæsenet i Christiania ble det tatt inn en bestemmelse i § 7 som gav en viss erstatning i særskilte unntakstilfelle³. Grunneier kunne, etter denne bestemmelsen, kreve at det offentlige innløste den del av grunnen som var regulert til gate eller plass mot erstatning hvis reguleringsplanen medførte at grunneier overhodet ikke fikk bebygge sin tomt. Altså som et særskilt unntak fra prinsippet om erstatningsfrihet i de tilfelle reguleringen slo ut så uheldig at ingen bebyggelse ble mulig. I og med at dette var lovgivning ment spesielt for byforhold, var

¹ Jfr. Oth. Prp. No. 19, 1898 s. 88 og Bygningsloven 150 år 1845-1995 Lovens opprinnelse og utvikling av Terje V. Bratberg.

² Jfr. Fleischer 1992 s. 40

³ Jfr. Fleischer 1968 s. 217

bebyggelse i hovedsak den aktuelle utnyttelse av grunnen. Ved innløsning avsto grunneier grunnen mot takst som ved ekspropriasjon. Dette var en bestemmelse som gav rett til å kreve grunnen innløst av det offentlige i likhet med bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov § 42. Bestemmelsen var derfor ikke en erstatningsbestemmelse som plbl. § 32 nr. 1. hvor grunneier i utgangspunktet beholder eiendomsretten.

2.2.2 BYGNINGSLOVGIVNINGEN 1869 - 1875

I Lov om Bygningsvæsenet i Throndhjem av 12. juni 1869 (LBT) § 6, 2. ledd og i Lov om Bygningsvæsenet i Christiania av 5. juni 1875 no. 26 (LBC) § 8, 3. og 4. pkt. fantes bestemmelser om kommunens erstatningsplikt ved utleggelse av grunn til gater. Byene var i vekst, og regulering av gater ble sett på som et hovedtema i bygningslovgivningen. Lovene gav også regler om kommunens rett til å få dekket sine utlegg til erstatning til skadelidte hos de grunneiere som ville bebygge sine tomter inntil den nye gate eller plass. De bebygde tomter inntil den nye gate fikk avkortet eller ingen erstatning. Gatenettet var en nødvendighet for å ha en fungerende bebyggelse og ble derfor sett på som fordelaktig for de tilstøtende eiendommer. Det ble derfor også ansett som rimelig at grunneiere som dro fordel av det nye gatenettet dekket kommunens erstatningsutbetalinger.

LBT § 6, 2. ledd hadde følgende ordlyd: *”For den Del af Grunden, der ikke medgaar til Udvidelse af ældre Gader, Veier eller offentlige Pladse, kan Eierne forlange Erstatning, naar det ved lovlig Skjøn afgjøres, at den tiloversblevne Del er bleven utjenelig til Bebyggelse.”*. Erstatningen som her mentes var ikke erstatning for den del av grunnen som ble lagt ut til vei og lignende, men for tap på grunneiers resterende eiendom. Bestemmelsen gjaldt de tilfelle hvor eiendommen hadde blitt så avskåret av gatereguleringen at det ikke lenger var noen hensikt å bygge på den resterende del av eiendommen. Dette var en erstatningsbestemmelse for rådighetsinnskrenkninger på resteiendommen. Ved utmålingen skulle det etter 3. ledd i bestemmelsen tas hensyn til den nytte grunneieren ville ha av ny gate eller utvidelse av gate.

En tidlig forløper til gjeldende innløsningsbestemmelser i plbl. § 42 fantes også i LBC § 8, 9. pkt: *”Grundeieren er berettiget til at fordre, at byen strax skal indløse den til gade eller plads bestemte grund, naar enten den grund, han beholder tilbage, ved reguleringen bliver utjenlig til bebyggelse, eller det skjønnes, at hans eiendom formedelst den innskærnkning i byggefriheden, som den besluttede regulering medfører, væsentlig bliver forringet i værdi”*.

Den siterte bestemmelsen gjaldt kun krav på ”straksinnløsning” når resteiendommen ble ødelagt som byggetomt eller når reguleringen til gate eller plass utgjorde en innskrenkning i ”byggefriheten”. Innskrenkningen måtte medføre at eiendommen ble vesentlig forringet i verdi. Bestemmelsen var ingen hjemmel for erstatning på grunn av rådighetsinnskrenkninger, men en hjemmel for grunneieren til å kreve ekspropriasjonen straks foretatt.

Det gjennomgående system i regelverket rundt erstatning i hele perioden 1827 til 1875 var at erstatning som hovedregel ble gitt ved gatereguleringer og ved ekspropriasjon i samsvar med erstatningsplikten etter Grl. § 105. Dette ble kombinert med muligheten for grunneier til å be om at ekspropriasjon /innløsning ble foretatt der hvor vedkommende ble urimelig hardt rammet av en regulering. Hvis erstatning ble gitt for eiendom som ikke skulle avstås til det offentlige, var dette allikevel relatert til skadevirkninger av ekspropriasjon på deler av eiendommen eller ved regulering av en del av eiendommen til offentlig gate eller plass. Det er disse reglene som er utgangspunktet for plbl. § 32 nr. 1, og som jeg vil påpeke i oppgavens kapittel 2.2.2 har plbl. § 32 nr. 1 sin opprinnelse i innløsningsreglene på attenhundretallet som senere ble til innløsningsreglene i plbl. § 42.

2.2.3 LOVGIVNINGEN 1896 - 1906

Innløsningsbestemmelsen i LBC av 1875 § 8, 9. pkt. ble videreført i Lov om Bygningsvæsenet i Bergen af 19. april 1899 nr.1 (LBB) § 18, 2. ledd og i Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania av 26. mai 1899 nr. 3 (LBK). Selv om LBB ble vedtatt noe før LBK, ble utkastet til LBK utarbeidet først. Det er i forarbeidene til LBK de viktige endringer skjedde i forhold til rådighetsinnskrenkninger. LBB § 18 bygget i

følge Oth. Prp. No. 22 s. 13 i vesentlig grad på utkastet til LBK § 10. De endringer som skjedde i lovgivningen gjennom forarbeidene til § 10 i LBK er derfor relevante i forhold til LBB § 18 og er også utgangspunktet for den tilsvarende bestemmelse som kom i den noe senere Lov om bygningsvæsenet i Trondhjem av 11. juni 1906 nr. 3 (LBT2) i § 13 nr. 3. I tillegg til at LBK videreførte den tidligere innløsningsbestemmelse i LBC av 1875 fulgte oppbyggingen av reglene i LBK § 10 nr. 2 det samme system som § 11 i den almindelige Bygningslov av 27. juli 1896 nr. 15. (AB) som gjaldt byene utenom Kristiania, Bergen og Trondheim.

2.2.4 SPESIELT OM LOV OM BYGNINGSVÆSENET I KRISTIANIA AV 1899

LBK § 10 nr. 2 hadde følgende ordlyd: ”*Grundeieren kan dog, forsaavidt Begjæring herom fremsættes inden 1 Aar, efterat Reguleringsbeslutningen er blevet ham meddelt eller offentlig bekendtgjort, forlange, at Kommunen strax skal indløse den til saadan Plads eller Gade bestemte ubebyggede Grund, naar det ved lovligt Skjøn afgjøres, enten at den Grund, han vilde beholde tilbage, i sin Helhed bliver utjenlig til Bebyggelse, eller at hans Eiendom formedelst den Indskrænkning i Byggefriheden, som Reguleringen medfører, ikke længer kan ansees skikket for en efter dens Størrelse, Beliggenhed og øvrige Forhold regningssvarende Bebyggelse. Ved Afgjørelsen heraf bliver at tage i Betragtning, at der efter Bestemmelsen i § 14 dog ikke vilde være Adgang til at bebygge Tomten, medmindre der til og langs samme fører oparbejdet Gade.*

Naar en Eiendom paa Grund af særlige Omstændigheder skjønnes som Følge af en i Medhold af § 6, 5te passus (jfr. § 7, 2det passus) truffen Bestemmelse at ville blive ødelagt som Byggetomt paa saadan Maade som ovenfor anført, skal Grundeieren ligeledes inden den fastsatte Frist kunne kræve Erstatning af Kommunen efter Taxt, selv om ikke nogen Del af hans Grund ved Reguleringen er bestemt til at udlægges til Gade eller offentlig Plads. Ved Afgjørelsen heraf bliver navnlig at tage i Betragtning, hvorvidt den paabudte Byggemaade efter Eiendommens Beliggenhed og under Hensyn til Bestemmelsen i § 81 maa betragtes som usædvanlig.”

Første punktum er den bestemmelsen som har utviklet seg til § 42 i gjeldende plan- og bygningslov. Andre og tredje punktum var nye og var forløperne til bestemmelsene i § 32 nr. 1 i nåværende lov. Etter andre punktum kunne grunneieren kreve erstatning hvis

eiendommen ble ødelagt som byggetomt som følge av ”*særlige Omstændigheder*”. Disse ”særlige omstændigheder” er bestemmelser gitt med hjemmel i § 6, 5. passus som gav bestemmelser om byggelinjer innenfor gatelinjen og bestemmelser om at det i visse strøk kun var tillatt å føre opp villabebyggelse. Jæmnføringen til § 7, 2. passus gjorde tilsvarende bestemmelser om byggelinjer og bebyggelse mot gate gjeldende også mot jernbane og andre typer ferdselslinjer.

I LBK § 10 nr. 2, 1. pkt. ble, etter forslag i Oth. Prp. No. 19 1898 s.107 pkt. c, uttrykket ”*væsentlig forringet i værdi*” fra bygningslovene av 1875 og 1896 byttet ut med ”*ikke længer kan ansees skikket for en efter dens Størrelse, Belliggenhed og øvrige Forhold regningssvarende bebyggelse*”. Dette ble gjort da man anså at det gamle uttrykket ”*væsentlig forringet i værdi*” for å være for vagt og at uttrykket kunne forstås meget forskjellig fra sak til sak av de skjønnsmenn som ble oppnevnt i de enkelte innløsnings- eller erstatningssaker. Man ønsket derfor et uttrykk som gav en nærmere forklaring og presisering av hva som mentes. Ut over dette ble det ikke gitt noen nærmere forklaring i forarbeidene på hva som ligger i uttrykket ”*regningssvarende*”.

De nye bestemmelser i LBK § 10 nr. 2, 2. og 3. pkt. (senere § 32 nr. 1) kom som en følge av at departementet i Oth. Prp. No. 19 på side 107 og 108 (Til § 10 pkt. d) tok opp spørsmålet om en grunneier kunne kreve erstatning av kommunen i anledning en fattet beslutning om villamessig bebyggelse eller bebyggelse etter en fastsatt byggelinje⁴:

”Imidlertid finder man dog, at Billighed taler for, at Grundeieren kan kræve Erstatning, saafremt hans Eiendom paa Grund af en fattet Beslutning om villamæssig Bebyggelse eller Bebyggelse efter en fastsat Byggelinje enten i sin Helhed bliver utjænelig til Bebyggelse eller den ikke længer kan ansees skikket for en efter dens Størrelse, Belliggenhed og øvrige Forhold regningssvarende Bebyggelse. Man har derfor i Lovudkastet indtaget en Bestemmelse herom, jfr. i Forbindelse hermed den nye Bygningslov for Kristiania af 27de Juli 1896 § 8. Af den i Lovudkastet optagne Bestemmelse følger, at Eieren af en Grund, beliggende i et Villastrøg, ikke vil kunne kræve Erstatning af Kommunen under Hensyn til Grundens Værdi eller Udnyttelse i

⁴ En byggelinje er en linje trukket innenfor tomtegrensen og som bebyggelsen må ligge innenfor. Byggelinjen er som regel inntrukket i en bestemt avstand fra tomtegrensen eller offentlig vei.

Tilfælde af sammenhængende Bebyggelse, hvilket for øvrigt ogsaa antages at være en ligefrem Følge af Bestemmelsen i § 81, hvorefter der ikke tillades opført Bygning, som vil virke skjæmmende for Omgivelserne eller for vedkommende Strøg.”

Tilsvarende bestemmelse fantes ikke fra før i AB § 11 eller i LBC § 8 som var de bestemmelser som LBK § 10 nr. 2 bygget på. Ut ifra ovenstående sitat skulle det være mulig å kreve erstatning som en følge av en fastsatt byggelinje eller regulering til villabebyggelse⁵. Dette under den forutsetning av at disse forhold medførte at eiendommen ikke kunne bebygges overhodet eller at regningssvarende bebyggelse ble umulig ut i fra eiendommens ”*Størrelse, Beliggenhed og øvrige Forhold*”, jfr. tilsvarende formulering i gjeldende plbl. § 42 1. ledd 2. pkt. Det ser ut som om lovgiver forsøkte å fange opp tilfeller hvor forholdet mellom tomtestørrelse og tillatt ny bebyggelse var spesielt stort (*Størrelse*) eller hadde liten utnyttelse i forhold til tilsvarende eiendommer i området (*Beliggenhed*). Eieren av en tomt i et villastrøk, hvor det var sammenhengende bebyggelse, kunne ikke kreve erstatning for at en villaregulering ikke gav en regningssvarende utnyttelse. Det skulle i følge LBK § 10 nr. 2 siste pkt. tas hensyn til om den påbudte byggemåte etter eiendommens beliggenhet, og med hensyn til § 81 som forbød bygninger som var ”*skjæmmende for Omgivelserne eller for vedkommende Strøg*”. Større industribygninger eller bygårder i et villastrøk kunne forbys med hjemmel i LBK § 81 som var forløperen til dagens plbl. § 74 nr. 2 (”skjønnskapsparagrafen”) jfr. plbl. § 79.

Reglene ser ut til å være formet med tanke på å fange opp urimelige tilfeller i tettbygd strøk. Ordet ”*særlige Omstændigheder*” i teksten i LBK § 10 nr. 2, 3. ledd henviser etter en normal språklig forståelse til henvisningen uttrykt i samme ledd. Henvisningen går, som beskrevet tidligere, til § 6, 5. passus (jfr. § 7, 2. passus) som hjemlet regulering til villamessig bebyggelse og fastsettelse av byggelinjer. Ved villabebyggelse kunne byggelinjen trekkes dobbelt så langt inn på tomten som ellers, jfr. LBK § 6, 5. passus.

⁵ At bygningsmyndighetene kunne kreve at det i et strøk bare kunne føres opp villamessig bebyggelse var en ny ordning som ble vedtatt i lov nr. 16 av 27. juli 1896 som var en tilleggslov til LBC av 1875 og gjaldt bare i hovedstaden. Denne tilleggsloven må ikke forveksles med AB av 27. juli 1896 nr. 15 som gjaldt utenfor de tre store byene.

Derfor kunne byggelinjene ha større skadevirkninger ved villareguleringer enn ved regulering til bygårdsbebyggelse. Det ville vært urimelig å måtte gi erstatning til grunneiere som ikke fikk bygge bygårder, men isteden måtte bygge f. eks. en villa av regningssvarende størrelse. Erstatning ble derfor kun aktuelt hvis grunneier etter reguleringsbestemmelsene bare fikk føre opp villabebyggelse selv om eiendommen ikke lå i et villastrøk og at den tillatte villabebyggelse i tillegg ikke var regningssvarende i forhold til eiendommens størrelse og beliggenhet.

Proposisjonens forslag ble vedtatt i loven av 1899. Erstatning kunne dermed, i motsetning til tidligere, gis også i de tilfeller hvor det ikke ble regulert til offentlige gater og plasser. Bestemmelsene som inntil da bare hadde omhandlet rett til erstatning og innløsning i sammenheng med regulering og ekspropriasjon til gater, skulle deretter også gi erstatningsrett dersom de foreslåtte rådighetsinnskrenkninger ødela eiendommen som byggetomt. Departementet vurderte ikke de prinsipielle sider ved å fravike prinsippet om erstatningsfrihet ved rådighetsinnskrenkninger. Endringen fra 1899 var etter proposisjonen kun en utvidet adgang til å få erstatning i de tilfellene departementet beskrev dette som rimelig, jfr. ”*Billighed taler for...*”.

Tilsvarende bestemmelser som i LBK § 10 nr. 2 ble vedtatt i LBB § 18, 3. ledd og i LBT2 § 13 nr. 3. Disse erstatningsbestemmelser hadde sitt utspring i LBK § 10 nr. 2 og henviste på samme måte til byggelinjer og villabebyggelse som forhold som kunne hindre regningssvarende utnyttelse. Bestemmelsene utviklet seg etter hvert til dagens § 32 nr. 1.

En meget viktig forskjell mellom bygningslovene før 1899 og LBB, LBK og LBT2 var forholdet mellom rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon. De tidligere lovene gav rett til straksinnløsning hvis reguleringen medførte at tomten ble utjenelig til bebyggelse. Det betydde at tomteeieren avsto eiendommen mot erstatning i overenstemmelse med Grl. § 105. Etter de nye lovene fra 1899 kunne det kreves erstatning for rådighetsinnskrenkninger som følge av en regulering uten at tomten nødvendigvis ble innløst av det offentlige. Det betydde at eieren kunne beholde tomten og samtidig få erstatning. I LBK § 10 nr. 4 fantes derfor også en bestemmelse tilsvarende dagens § 43 som gir kommunen rett til å innløse eiendommen etter takst i disse tilfellene. I LBB § 18, 4. ledd fantes en lignende bestemmelse. Komplikasjoner

kan oppstå hvis kommunen ikke benytter sin rett til innløsning. Departementet behandlet i 1899 ikke de problemer som kan oppstå i slike tilfeller. Disse problemene eksisterer fortsatt og vil bli utfyllende behandlet i et senere kapittel.

2.2.5 BYGNINGSLOVEN AV 1924

I 1913 oppnevnte Arbeidsdepartementet en komité som skulle komme med et nytt forslag til bygningslovgivning. Den nye loven ble ikke vedtatt før i 1924.

Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr. 2 (bygningsloven av 1924) gjaldt for byene og i et byggebelte som strakte seg 200 meter utenfor bygrensene, jfr. dens § 1 nr. 1. Arbeidsdepartementet kunne etter § 1 nr. 2 bestemme at loven også skulle gjelde for større samlinger med bygninger utenfor byene eller hvor slike samlinger begynte å danne seg. Etter lov om bygningskommuner av 22. feb. 1924 nr. 1 kunne departementet bestemme at det på slike steder skulle opprettes en bygningskommune (§ 1) med et styre for å ivareta de oppgaver som bygningsloven påla bystyret eller formannskapet i byene (§ 2 nr. 1). De to lovene hørte sammen og gjorde det mulig for steder uten egne politiske organer å anvende bygningsloven⁶. I 1960 var loven gjort gjeldende for cirka 360 steder på landet og i 35 bygningskommuner⁷.

Under behandlingen av de nye bygningslover i Ot. Prp. Nr. 30, 1923 på side 19 ble det påpekt at komitéutkastet ikke hadde opptatt noen bestemmelse om erstatningsplikt på grunn av vedtektene som knyttet seg til reguleringen utover erstatning ved tilbaketrukket byggelinje. Det ble henvist til bestemmelsene i bygningslovene for Kristiania (LBK § 10,2), Bergen (LBB § 18,5) og Trondheim (LBT2 § 13,3), og departementet ønsket tilsvarende bestemmelser videreført. Departementets henvisning til LBB § 18, 5. ledd må være feil, da den aktuelle bestemmelse står i § 18, 3. ledd.

⁶ Bygningsloven system bygde også den gang på politisk styring.

⁷ Jfr. Utkast til lov om bygningsvesenet av april 1960 fra komitéen til revisjon av bygningsloven s. 30, 1. kolonne og s. 33, 2. kolonne.

Departementet mente på s.19 i proposisjonen at regulerings vedtekter om ”f. eks. avstand fra nabogrunn, kunne bli av like inngripende betydning for tomtens bebyggelighet som selve reguleringen”. Den endelige bestemmelsen i Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 Nr. 2 (LOB) § 42 nr. 4 ble derfor tilføyd ”eller de vedtekter som knytter seg til reguleringen”. Uttrykksmåten tyder på at departementet ikke forsøkte å hjemle noe erstatningskrav for regulerings formål, men kun for følgene av de rent tekniske bestemmelser som kunne hindre eller innskrenke bebyggelsen. Dette under den lovmessige forutsetning at tomten ble ødelagt som regningssvarende byggetomt. Den direkte henvisningen til villabebyggelse som grunnlag for ødelagt byggetomt som fantes i LKB, LBB og LBT2 (se ovenfor) forsvant nå ut av lovteksten. Siden de opprinnelige bestemmelser i disse lovene kun gav erstatning ved ”villamæssig Bebyggelse” og byggelinjer, taler dette for at bestemmelsen nå kun gav erstatning ved byggelinjer og særlige omstendigheter ved vedtektene. Dette stemmer også med ordlyden i lovteksten. For øvrig ble uttrykket ”*etter taxt*” fra LKB § 10 nr. 2 erstattet med ”*etter skjønn*”.

Erstatningsbestemmelsene fra LKB, LBB og LBT2 ble videreført i lov om bygningsvesenet av 1924 § 42 nr. 4, jfr. nr. 2 med følgende ordlyd: ”*Blir eiendommen på grunn av særlige omstendigheter ødelagt som byggetomt på sådan måte som omhandlet i post 2 1ste ledd, ved bestemmelser om byggelinje innenfor gatelinjen eller ved de vedtekter som knytter sig til reguleringen, tilkommer eieren erstatning etter skjønn.*”

Fra § 42 nr. 2, 1. ledd: ”...*eiendommen ikke lenger kan ansees skikket til å bebygges på en efter den hele eiendoms størrelse, beliggenhet eller øvrige forhold regningssvarende måte.*”

For å fjerne enhver tvil om at det var hele eiendommen som skulle tas i betraktning ved bedømmelsen om den kunne bebygges på en regningssvarende måte gjorde Stortinget endringer i det lovforslaget som ble fremmet i odelstingsproposisjonen. I Inst. O. XX – 1923 s. 18 (Til § 42) ble derfor ordene ”*den del av*” og ”*han beholder tilbake*” strøket og uttrykket ”*eiendommens størrelse*” erstattet med ”*den hele eiendoms størrelse*”. Erstatningshjemmelen i § 42 var en særregel, og bygningsloven av 1924 fulgte ellers det

gjennomgående prinsipp at grunneieren ikke kunne kreve erstatning for innskrenkninger i råderetten på grunn av en reguleringsplan.

2.2.6 BYGNINGSLOVEN AV 1965

2.2.6.1 BYGNINGSLOVKOMITÉEN AV 1954 OG ARBEIDET MED EN LANDSOMFATTENDE BYGNINGSLOV

Ved kongelig resolusjon av 19. mars 1954 ble det oppnevnt en komité til å utrede spørsmålet om revisjon av bygningsloven av 22. februar 1924. Komitéens innstilling av april 1960⁸ påpekte på side 31, 2. kolonne at bygningsloven fortrinnsvis var formet med sikte på rent bymessige forhold og at de kanskje alvorligste problemer var knyttet til de steder loven ikke gjaldt. Det var nærmest full frihet til å bygge hvor og hvordan man ville der loven av 1924 ikke var gjort gjeldende, kun begrenset av brann- og helselovgivningen. Loven av 1924 benyttet derfor også uttrykket ”byplaner” som i bygningslov av 18. juni 1965 nr. 7 (bygningsloven av 1965) ble erstattet av det videre begrepet ”reguleringsplaner”. I forhold til en utvidelse av loven til en landsdekkende lov drøftet utvalget behovet for byggtekniske bestemmelser, reguleringsplaner m.m. for landsbygda, men uten at erstatningsspørsmålet ved reguleringsplaner i denne sammenheng ble berørt.

Bygningslovkomitéen vurderte om det burde vedtas en egen forenklet bygningslov for landsbygda, men kom frem til at en felles lov skulle gjelde hele landet, jfr. bygningsloven av 1965 § 1. Komitéen var fullt inneforstått med at loven måtte ha en vidtgående nyansering etter de forholdene i det enkelte tilfelle. Loven skulle derfor være så elastisk at den i praksis kunne tilpasses de lokale forhold. Enkelte bestemmelser ble foreslått til kun å gjelde ”i regulert strøk” eller i strøk innenfor en kommune med konsentrert bebyggelse. I tillegg kunne departementet etter § 1, 1. ledd bestemme at loven ikke skulle gjelde i en bestemt kommune eller en del av den. Driftsbygninger for jord- eller skogbruk samt sportshytter, sommerhus, kolonihagehus og lignende

⁸ Innstillingen er ikke datert med en mer spesifikk dato enn april 1960.

bygninger som bare var beregnet til beboelse i kortere tidsrom var som hovedregel unntatt lovens bestemmelser⁹, men ikke kapitel tre om oversiktsplan, kapitel fire om reguleringsplaner (herunder erstatningsbestemmelsen i § 32) og § 65 om vannforsyning. Departementet kunne også lempe eller skjerpe inn på bestemmelsene i loven ved vedtekt¹⁰ for å tilpasse reglene de særegne forhold på stedet. Lovens kapitel fire om reguleringsplaner, herunder bestemmelsen i § 32 for ”erstatning for tap ved reguleringsplan” kunne fravikes i slik vedtekt.

Som en følge av at loven skulle bli landsomfattende fikk den bestemmelser om oversiktsplaner som regionplan og generalplan. Fylkesplan kom først inn i loven på 70-tallet. Disse plantypene skulle være retningsgivende ved arbeid med utarbeiding av detaljplaner, dvs. reguleringsplaner.

Siden erstatningsregelen i bygningsloven av 1924 § 42, og innløsnings- og erstatningsreglene i tidligere lovgivning, bare hadde vært beregnet på bymessige forhold, burde man ventet seg en grundig drøftelse i forarbeidene av erstatningsspørsmålet og hvilke konsekvensene en utvidelse av lovens virkeområde til å gjelde hele landet ville få for dette. Noen slik drøftelse ble imidlertid ikke gitt verken av bygningslovutvalget eller departementet. Dette tema blir nærmere behandlet i kapittel 2.4 om § 32's virkeområde.

2.2.6.2 BYGNINGSLOVKOMITÉENS BEHANDLING AV ERSTATNINGSREGLENE

Komitéens innstilling tok under de ”alminnelige motiver” opp spørsmålet om erstatning for rådighetsinnskrenkninger på side 57, 2. spalte. Komitéen uttalte: *”Det avgjørende vil her være om prinsippene i Grunnlovens § 105 (om erstatningsplikt ved ekspropriasjon), sammenholdt med dens § 97 (forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft) kan påføre kommunen ansvar overfor den enkelte grunneier. Dette spørsmål hører under domstolene og er ikke tatt opp i utkastet, bortsett fra de spesielle bestemmelser i § 31. Det dreier seg ikke her om direkte tvangsavståelse, men om bånd som i henhold til lov*

⁹ Jfr. bygningsloven av 1965 §§ 1, 2.ledd og 82.

¹⁰ Jfr. bygningsloven av 1965 § 3.

legges på eierens uinnskrenkede rådighet over egen eiendom. Komitéen antar at de inngrep det her er tale om, i alminnelighet ikke vil medføre erstatningsplikt. Hvorvidt spørsmålet på grunn av særlige omstendigheter i det enkelte tilfelle kan stille seg annerledes, må det som nevnt bli domstolenes sak å ta standpunkt til”

Det komitéen mente med ”bånd” og ”de inngrep det her er tale om” var rådighetsinnskrenkninger som kunne gis i reguleringsplan. Komitéen slo fast at slike innskrenkninger i alminnelighet ikke utløste erstatningsplikt etter § 31¹¹. Komitéen mente domstolene måtte ta stilling til om ”særlige omstendigheter” i den enkelte sak gjorde at erstatning allikevel ble aktuelt. Det komitéen omtaler som ”domstolene” i siste linje er ikke i samsvar med lovforslaget eller endelig lovtekst. Dette kan være et uttrykk for at komitéen mente erstatning etter § 31 burde gå for domstolene istedenfor skjønnsrett. At det her dreier om § 31 er sikkert da et ordrett sitat er gjentatt i E. Schulze og Johan L. Ditlefsen i Bygningsloven og byggeforskriftene i praksis del III utgave 1973 på s. 112. Schulze var byråsjef i kommunaldepartementet og medlem i bygningslovkomitéen. Ditlefsen var sekretær i bygningslovkomitéen.

Under motivene til de enkelte bestemmelser på s. 87 fant komitéen å ville beholde ”særregelen” i § 42 nr. 4 i bygningsloven av 1924, men plasserte den nå i en egen paragraf - § 31 nr. 1. Bestemmelsene om straksinnløsning ble fortsatt stående i § 42. Det ble fremhevet at bestemmelsene i utkastets §§ 31 og 42 måtte sees i sammenheng. Denne sammenhengen kan være vanskeligere å oppdage etter at bestemmelsene ble plassert på forskjellige steder i loven og siden den gang stått atskilt.

Komitéen mente at selv om en reguleringsplan medførte at en eiendom ble ubebyggelig på grunn av byggelinjer innenfor gatelinjen eller av andre særlige grunner, var dette ikke tilstrekkelig grunnlag for erstatning hvis eiendommen kunne nyttes på en annen regningssvarende måte. Komitéen antok derfor at det ikke var grunn til å oppstille noen alminnelig erstatningshjemmel for de bånd en reguleringsplan la på adgangen til å bebygge en eiendom. Dette er viktig å merke seg at dette var en innskrenkning av bestemmelsen og en reduksjon i adgangen til å kreve erstatning. Etter bygningsloven av

¹¹ I Ot. prp. nr. 1 1964-65 forandret til § 32 nr. 1

1924 kunne, under forutsetning av at de andre vilkår var oppfylt, erstatning gis hvis eiendommen ikke lenger kunne ”bebygges” på en regningssvarende måte. Etter den nye bestemmelsen kunne erstatning bare gis hvis eiendommen ikke kunne ”nyttes på annen regningssvarende måte”. Det betydde at selv om en reguleringsplan medførte at en ubebygd eiendom ikke kunne bebygges, utløste dette ikke erstatning hvis tomten kunne nyttes¹² til noe annet regningssvarende. Dette må selvsagt også ha innbefattet kombinasjoner av bebyggelse og virksomhet som til sammen gjorde eiendommen regningssvarende. Komitéen uttalte at om en erstatning allikevel kunne gis for den tapte byggemulighet måtte dette avgjøres av domstolene etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

2.2.6.3 BYGNINGSLOVKOMITÉENS BEHANDLING AV KRITERIET ”REGNINGSSVARENDE”

Som redegjort for i kapittel 2.2.4 oppstod uttrykket ”regningssvarende” for første gang i forarbeidene til bygningsloven for Kristiania av 1899. Bestemmelsene om erstatning for rådighetsinnskrenkninger og straksinnløsning stod både i bygningslovene fra 1899 og i bygningsloven av 1924 i samme lovparagraf med en intern henvisning. I loven av 1924 henviste bestemmelsen om erstatning for ødelagt byggetomt i § 42 nr. 4 (”..ødelagt som byggetomt på sådan måte som omhandlet i post 2 1ste ledd..”) til uttrykket ”regningssvarende” i bestemmelsen om straksinnløsning i § 42 nr. 2, 1. ledd i vurderingen av om tomten var ødelagt som byggetomt. Lovteksten var på dette punkt felles. Drøftelsen av uttrykket ”regningssvarende” under motivene til bestemmelsen om ”Grunneiers rett til å kreve innløsning” i utkastets § 41¹³ på s. 113 er derfor relevant. Utkastet underbygger dette ved å uttrykke at bestemmelsen i § 31 i det vesentlige er formet i samsvar med § 42 nr. 4, jfr. nr. 2 i bygningsloven av 1924. Utkastet henviser derfor under motivene til § 31 på s. 87 til bestemmelsen om innløsning i utkastets § 41: ”Til belysning av hva det ligger i at ”eiendommen blir ødelagt som byggetomt”, viser komitéen til utkastets § 41 med motiver”. Kunne eiendommen ikke lenger nyttes på en

¹² Den samme endringen ble gjort i utkastets § 41 (§ 42 i endelig lov) slik at ordet ”bebygges” fra loven av 1924 ble erstattet med ordet ”nyttes”.

¹³ Jfr. utkastet s. 113. Utkastets § 41 ble forandret til § 42 i Ot. prp. nr. 1 1964-65.

regningssvarende måte var den ødelagt som byggetomt på en slik måte som gav erstatning etter utkastets § 31.

Uttrykket ”regningssvarende” er drøftet i motivene til § 41, 1. ledd 2. pkt. som gjaldt grunneiers rett til innløsning når kommunen i reguleringsplan fikk ekspropriasjonsrett til en ubebygd del av eiendommen. Hvis resteiendommen (hvor planen ikke gav kommunen rett til ekspropriasjon) ”*ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte*” kunne eieren etter bestemmelsen kreve at kommunen straks foretok ekspropriasjonen. Hele eiendommen skulle tas i betraktning ved vurderingen av om eiendommen var regningssvarende. Dette selv om grunneierens eiendomskompleks på stedet besto av flere matrikkel/ bruksnummer. Ordet ”*eiendom*” i lovteksten ble sett på som et nøytralt uttrykk som gav rom for denne tolkningen¹⁴. Det samme gjaldt etter bygningsloven av 1924 § 42 nr. 2¹⁵. Komitéen forstod det slik ”*at det avgjørende for innløsningsplikten var om eiendommen sett som helhet tidligere kunne utnyttes på regningssvarende måte, i motsetning til det som vil gjelde når reguleringen blir gjennomført ved ekspropriasjon (jfr. uttrykket ”ikke lenger”). Derimot er det ikke avgjørende om utnyttelsen vil være like rentabel som tidligere*”.

Komitéen mente at om enhver forringelse av rentabiliteten skulle være utslagsgivende, ville dette uthule prinsippet om at kommunen selv kunne bestemme når den ville gå til ekspropriasjon og at arbeidet med å utarbeide påkrevde reguleringsplaner ville bli vanskeliggjort. Det avgjørende måtte derfor være om resteiendommen overhodet kunne utnyttes på regningssvarende måte, og at spørsmålet om dette måtte avgjøres ved skjønn. Denne forståelsen må også legges til grunn for tolkningen bygningsloven av 1965 § 32, slik at det i vurderingen av om eiendommen ble ødelagt som byggetomt avhang av om hele eiendommen på stedet (inkludert flere bruksnumre der det er tilfellet) overhodet kunne utnyttes på en regningssvarende måte. Regningssvarende måte

¹⁴ Dette gjaldt også tilfeller etter loven av 1965 § 42, 1. ledd 1. pkt. hvor grunneieren kunne kreve at ekspropriasjonen straks ble foretatt der planen gav ekspropriasjonsrett til hele eiendommen. Hadde grunneieren andre bruksnumre inntil det bruksnummer som ekspropriasjonsretten gjaldt, ble som regel alle bruksnumrene regnet som én eiendom. Da kunne ikke eieren bruke denne hjemmel, men måtte benytte seg av reglen i § 42, 1. ledd 2. punktum hvor vurderingen av ”regningssvarende” kommer inn.

¹⁵ Se kap. 2.2.3

behøvde ikke være bebyggelse, men kunne ifølge motivene til § 41 også være f. eks. jord- og skogbruk. Om jord- og skogbruk er særlig aktuelt som regningssvarende utnyttelse også når det gjelder § 32 nr. 1, avhenger av om man anser § 32 nr. 1 til å gjelde utenfor bystrøk¹⁶.

En mindre viktig endring fra tidligere lov var at begrepet ”byggelinje” ble forandret til ”byggegrense” i nr. 1, 1. ledd.

2.2.6.4 FORSLAG TIL NY § 31 NR. 2 (§ 32 NR. 2 I ENDELIG LOV)

Komitéen foreslo også en ny bestemmelse i § 31 nr. 2 på bakgrunn av et brev fra kommunikasjonsrådmannen i Oslo. Brevet påpekte de ulemper som kunne oppstå når en eiendom som fikk en vesentlig større utnyttelse enn naboeiendommen. Bestemmelsen var ment å balansere disse tilfellene slik at den høyt utnyttede eiendom skulle derfor betale erstatning for de ulemper naboeiendommene ble påført på grunn av den høye utnyttelsen. Det ble ikke ansett som rimelig at grunneieren med høy utnyttelse skulle få fortjenesten alene, mens naboene kun fikk ulempene og tap i egen eiendomsverdi. Man mente bestemmelsen burde være aktuell i de større byer hvor det var en tendens til å bygge meget høye bygninger som igjen begrenset den omkringliggende bebyggelse for at den samlede utnyttelse i området ikke skulle bli for høy.

2.2.6.5 BEHANDLINGEN I DEPARTEMENTET OG I STORTINGET

I Ot. prp. nr. 1 1964-65 kommenterte departementet noen av de innkomne uttalelser til komitéutkastet¹⁷. Flere av uttalelsene mente kommunen burde ha innløsningsrett i de tilfeller der det forelå erstatningsplikt for kommunen etter utkastets § 31. Dette fordi det kan være en økonomisk fordel for kommunen å overta eiendomsretten når den allikevel må betale erstatning. Dette hensyn ble etterkommet ved en henvisning i lovteksten i § 32 nr. 1 til § 43 som hjemlet slik innløsningsrett, jfr. Ot. prp. nr. 1 1964-65 s. 93, 2. sp.

¹⁶ Se kap. 2.3 om § 32's virkeområde

¹⁷ Se Ot. prp. nr. 1 1964-65 s. 93

Den Norske Sakførerforening reagerte på at utkastet til § 31 nr. 1 reduserte erstatningsmulighetene for grunneierne i forhold til gammel lov. Dette fordi utkastet foreslo at annen regningssvarende utnyttelse enn bebyggelse kunne medføre at erstatning for ødelagt byggetomt bortfalt. Sakførerforeningen fremmet derfor et eget forslag til lovtekst til nr. 1 lignende den gamle ordlyden i § 42 nr. 4 jfr. nr. 2 i loven av 1924. Norges Bondelag mente vilkårene for erstatning var altfor stramme, og at erstatning i alle fall burde betales når en eiendom ble vesentlig forringet som byggetomt og den heller ikke kunne nyttes noenlunde like godt økonomisk. Sakførerforeningens forslag til ny nr. 1 ble ikke bifalt av departementet som, med unntak av departementets eget tillegg om henvisning til § 43 og enkelte redaksjonelle endringer i første ledd, sluttet seg til komitéens lovforslag.

I innst. O. XVI (1964-65) kapitel III E) har Stortingets kommunalkomité merket seg at *”det i lovutkastet er tatt inn regler om erstatning ved ekspropriasjon (kap. V) og også for tap ved reguleringsplan (§ 32) og at så vel Bygningslovkomitéen som departementet mener at de begrensninger i eierrådigheten som ellers fastsettes i eller i medhold av loven, i alminnelighet ikke vil føre til erstatningsplikt”*. Et flertall i komitéen bestående av formannen Oskar Skogly (A distriktssekretær Hedmark), Bakken (A skogsarbeider Østfold), Klippenvåg (A forretningsfører Finnmark), Margith Munkebye (A husmor Nordland) og Nordli (A kommunerevisor Hedmark) sluttet seg til denne oppfatning og var inneforstått med at erstatningsspørsmålet i det enkelte tilfelle hørte under domstolene. Et mindretall bestående av Berg (Kr.f. gårdbruker, klokker, Nordland), Lyngstad (V gårdbruker, Nord-Trøndelag), Skaaren (H småbruker, fisker Sør-Trøndelag), Thommesen (H skipsreder Øst-Agder) og Undheim (Sp rektor Rogaland) mente det måtte inntas en ny bestemmelse om erstatning ved disposisjonsforbud etter vedtekter til oversiktsplaner.

Slik innstillingens tekst på s. 12, 1. spalte øverst er formet, synes det noe uklart om mindretallet slutter seg til ovennevnte sitat (forrige avsnitt) med et tillegg eller om mindretallet går mot sitatet. Mindretallet henviser til senere merknader på s. 18. Her foreslår mindretallet en ny § 22 med følgende ordlyd: *”Dersom forbud etter §§ 19 og 21 a medfører inngrep i eierens eller brukerens adgang til å utnytte eiendommen og dette er til økonomisk skade for ham, kan han kreve erstatning i samsvar med gjeldende rettsregler. Erstatningskravet fremsettes ovenfor vedkommende kommune. Dersom*

forhandlinger med kommunen om erstatning ikke fører fram, kan eieren eller brukeren kreve avgjort ved skjønn om erstatning kan kreves og i tilfelle med hvilket beløp”.

Paragraf 19 gjelder disposisjonsforbud etter regionplanvedtekt og § 21 a gjelder disposisjonsforbud etter generalplanvedtekt. Det er helt usannsynlig at mindretallet skulle mene at bare disse to slags disposisjonsforbud og ingen andre skulle kunne utløse erstatning i samsvar med gjeldende rettsregler. Mindretallets forslag om en ny § 22 må forstås slik at mindretallet ønsket å markere at disse forbud skulle behandles erstatningsmessig likt med de øvrige forbud i loven.

Kommunalkomiteén bemerket at de var av den oppfatning at bygningsmyndighetene, og spesielt kommunene, burde holdes orientert om rettspraksis på feltet, slik at de fikk et best mulig grunnlag til å vurdere de økonomiske konsekvenser av sine tiltak.

2.2.7 PLANLEGGINGSLOVEN AV 1981

2.2.7.1 POLITISK SKIFTE OG OPPHEVELSEN PLANLEGGINGSLOVEN

Som etterfølger til bygningsloven av 1965 vedtok Stortinget lov om lokal og regional planlegging av 5. juni 1981 nr. 49. Etter stortingsvalget høsten 1981 skiftet den politiske balansen, og partiene som var imot loven av 1981 fikk flertall og kom i regjeringssposisjon. Planloven av 1981 ble derfor, ved lov av 26. mars 1982, opphevet av det nye stortingsflertallet før den trådte i kraft. En hovedbegrunnelse for motstanden mot loven var dens opprettelse av et ”generelt plankrav”. Den nye regjeringen bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mente bl.a. at et generelt plankrav ville innebære et for stort inngrep i den private råderetten over fast eiendom. Et generelt plankrav vil si at utbygging av en eiendom ikke er tillatt før det er vedtatt en plan for området og utbyggingen er i samsvar med planen. Med andre ord må en utbygging ved et generelt plankrav være positivt tillatt gjennom reguleringsplan eller kommuneplan, slik at det ikke er noen byggerett på uregulert grunn.

2.2.7.2 PLANKRAVETS BETYDNING FOR LOVTEKSTEN I § 32 NR. 1

Når det gjaldt erstatning for tap på grunn av reguleringsplan ble bestemmelsen i § 32 nr. 1 videreført i planloven av 1981 § 42 nr. 1 med tilsvarende ordlyd som i bygningsloven

av 1965. Det er interessant at § 32 nr. 1 hadde den samme ordlyden som tidligere selv om plankravet snudde utgangspunktet for om en uregulert eiendom kunne bebygges. Mens utgangspunktet tidligere hadde vært at utbygging var tillatt uten plan, skulle dette nå bli forbudt. Hvis en uregulert tomt dermed hadde blitt regulert av en plan som ikke tillot bebyggelse, ville ikke den nye reguleringsplanen medført noe tap, da det på grunn av plankravet heller ikke før planen var tillatt å bebygge tomten.

Det er forutsatt i lovteksten i § 32 nr. 1 at det er reguleringsplanen som må medføre at byggetomten blir ødelagt. Dette fremgår også av en uttalelse fra det senere nedsatte planlovutvalget i NOU 1983:15 s. 43 om vilkårene for erstatning etter § 32 nr.1: *”At det som betingelse for erstatning kreves at eiendommen er ”ødelagt som byggetomt” betyr at eiendommen før reguleringsplanen ville ha blitt godkjent som byggetomt ut fra de forutsetninger som ligger for dette”*. Ved et generelt plankrav kan ikke en regulering av uregulert grunn til andre formål enn bebyggelse medføre at det faller bort noen byggerett. Den finnes ikke i utgangspunktet, og det blir vanskelig å hevde at eiendommen har blitt ødelagt som byggetomt. I så fall måtte grunneier ha hevdet at vedkommende i det enkelte tilfelle hadde en godt begrunnet forventning om at bebyggelse på eiendommen ville ha blitt tillatt hvis det på et tidligere tidspunkt hadde blitt sendt inn reguleringsplanforslag om bebyggelse. Men en slik argumentasjon kan jeg vanskelig se ville ført frem, og det ville ikke samsvare med ordlyden i § 32 nr. 1.

Hvis det derimot allerede forelå en byggerett etter en eksisterende reguleringsplan for tomten, og bebyggelsen deretter ble regulert bort i en ny reguleringsplan og eiendommen heller ikke kunne nyttes på annen regningssvarende måte, ville § 32 nr. 1 kommet til anvendelse etter ordlyden. Et generelt plankrav har derfor kun betydning for § 32 nr. 1 når det gjelder uregulert grunn. En ødeleggelse av byggetomt på uregulert grunn ville ikke være forårsaket av reguleringsplanen, men av en generell lovbestemmelse. Plankravets betydning for § 32 nr. 1 ble ikke oppdaget i forarbeidene til planleggingsloven av 1981, bygningsloven av 1985 eller i juridisk teori. Uavhengig av § 32 nr. 1 vil det uansett være en mulighet for grunneier å forsøke og kreve erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105.

Uten et generelt plankrav kan man bli fristet til å si at all grunn er potensiell byggetomt, og at nødvendige rådighetsinnskrenkninger i reguleringsplan og bebyggelsesplan

”medfører” at en eiendom blir ødelagt som byggetomt. Når utgangspunktet er at utbygging er tillatt, og må begrenses positivt i plan, kan enhver plan som begrenser ”byggefriheten” av enkelte oppfattes som en rådighetsinnskrenkning i forhold til situasjonen ved planløshet. Dette må ikke tolkes dit hen at man nødvendigvis besitter en byggetomt som skal erstattes fordi det uten plan i gitte tilfeller er tillatt med utbygging.

2.3 Utviklingen av § 32 nr. 1 – Arbeidet med plan- og bygningsloven av 1985

2.3.1 AVVISNINGEN AV ET GENERELT KRAV OM PLAN VED BEBYGGELSE

Ved kongelig resolusjon av 15. januar 1982 ble det oppnevnt et utvalg til å videreføre arbeidet med planleggingslovgivningen (planlovutvalget). I miljøvernministerens foredrag til kongelig resolusjon ble det om bakgrunnen til opprettelsen av utvalget vist til Ot. prp. nr. 13, 1981-82 hvor Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet i fellesinnstillingen til regjeringens langtidsprogram (Inst. S. nr. 366, 1980-81) sto sammen om å avvise det generelle plankrav eller det såkalte ”speilvendingsprinsippet” i loven av 1981. Utvalgets mandat vektla derfor spesielt å utrede alternativer til det generelle plankrav. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (plbl) inneholder derfor heller ikke et generelt plankrav.

Konsekvensen av dette er at der hvor planer ikke blir vedtatt i tide slik at det oppstår planløshet, kan utbygging ikke nektes dersom den er i overensstemmelse med alle materielle bestemmelser i plbl, annen lovgivning og gjeldende byggeforskrifter. ”Byggefriheten” uten plan begrenses av plbl. § 70 nr. 1 som krever hjemmel i plan for bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter. Det skal dessuten utarbeides reguleringsplan for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider, jfr. plbl. § 23 nr. 1. De praktiske konsekvensene av ordningen uten plankrav er i dag ikke stort forskjellige fra situasjonen med plankrav, da de fleste aktuelle byggeområder er dekket gjennom oversiktsplanlegging og særlovgivning.

2.3.2 OVERSIKTSPLANLEGGING I KOMMUNENE

Når lovens ordning er at bebyggelse på uregulert grunn i utgangspunktet er tillatt, får dette den konsekvens at reguleringsmyndighetene aktivt må hindre uønsket utnyttelse og bebyggelse gjennom reguleringer. Det ble forutsatt av planlovutvalget at den nødvendige kontroll med arealbruken først og fremst skulle skje gjennom oversiktsplanlegging i kommunene. For kommunal oversiktsplanlegging opprettet man kommuneplan som en videreføring av den tidligere generalplan i bygningsloven av 1965 § 20. Det som var nytt i plbl. var at kommuneplanens arealdel ble gjort direkte bindende, mens de tidligere generalplaner i bygningsloven av 1965 måtte gjøres bindende gjennom generalplanvedtekt etter dens § 21. At kommuneplanens arealdel fikk direkte rettsvirkning for arealbruken betyr at utbygging og rådhetsinnskrenkninger kan skje på direkte grunnlag av denne, jfr. § 20-6, 2. ledd, med mindre arealdelen selv setter krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan før utbygging, jfr. plbl. § 20-4, 2. ledd a). På denne måten skulle innskrenkninger i den private eiendomsrett først bli fastlagt etter at kommunens politiske organer hadde tatt en samlet avveining av de private interesser mot samfunnsinteressene, jfr. NOU 1983:15 s. 8, 9 og 23. Siden det ikke eksisterer et generelt plankrav er direkte bindende oversiktsplanlegging i kommunene en forutsetning for å ha kontroll over arealbruken.

2.3.3 OVERSIKTSPLANLEGGING ER I UTGANGSPUNKTET ERSTATNINGSFRITT

At oversiktsplanleggingen kan skje uten erstatningsplikt for det offentlige er en forutsetning for at den kan anvendes i realiteten. Det gis ingen erstatning for rådhetsinnskrenkninger gitt gjennom kommuneplanens arealdel selv om denne er gjort direkte bindende. Teoretisk sett kan det være mulig å anvende alminnelige rettsgrunnsetninger¹⁸ også for disse rådhetsinnskrenkningene uten at dette vil være særlig aktuelt i praksis. I NOU 1983:15 under "Kontroll med eierrådighet og erstatning"

¹⁸ Jfr. Ot. Prp. nr. 56 på side 77: "Etter departementets mening kan det vanskelig tenkes andre erstatningsbetingende rådhetsinnskrenkninger som følge av arealdelen i kommuneplanen. I tilfelle vil disse måtte erstattes i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger."

på side 10 står det: ”Når det gjelder det forhold at hovedplan for arealforvaltningen får direkte rettsvirkning for arealbruken, vil heller ikke det i seg selv utløse noen erstatningsplikt for det offentlige”. Dette standpunkt går igjen på side 76 i Ot. prp. nr. 56 1985-85: ”Det forhold at arealdelen av kommuneplanen får direkte rettsvirkninger som foreslått i § 20-6 vil heller ikke i seg selv utløse erstatningsplikt”. Mens det kan kreves erstatning etter § 32 nr. 1 i særlige tilfelle for tap av byggetomt på grunn av regulerings- og bebyggelsesplaner, kan dette ikke kreves etter kommuneplanens arealdel. Utvalget begrunner under kap. VI på s. 44 dette med at det ikke er samme nærhet mellom planlegging og gjennomføring på oversiktsplanstadiet som ved reguleringsplan. En reguleringsplan fastlegger i prinsippet arealbruken med endelig virkning¹⁹ mens en oversiktsplan skal vurderes løpende av kommunen. Kommuneplanens arealdel vurderes minst en gang i hver valgperiode / fireårsperiode, jfr. § 20-1, 4. ledd.

Arealdelen i kommuneplanen kan gi en relativt detaljert fastlegging av arealbruken og kan i noen tilfeller gi like inngripende rådighetsinnskrenkninger som en ordinær reguleringsplan. I denne sammenheng nevner både planlovutvalget og departementet områder som avsettes til offentlig friområde, trafikkområde og tomt for offentlig bygning i arealdelen (NOU: 1983:15 s. 44 og Ot.prp. nr. 56, 1984-85 s. 76). I disse tilfellene mente både utvalget og departementet at grunneier burde få en rett til å kreve erstatning eller innløsning på samme måte som om området var regulert etter ordinær reguleringsplan. Det vil si en tilsvarende innløsningsrett som den som finnes i § 42. Innløsningsreglene i § 42 er knyttet til at en reguleringsplan for de nevnte formål kan gi det offentlige ekspropriasjonsrett, og at grunneier ikke skal ha denne ekspropriasjonstrusselen hengende over seg. En kommuneplan gir ikke slik ekspropriasjonsrett (NOU:1983:15 s. 28 og Ot.prp. nr. 56, 1984-85 s. 76), men det er andre grunner til at arealdelen allikevel har innløsningsregler i § 21 for de samme reguleringsformål som § 42. Hvis det ikke hadde vært slik innløsningsrett, også etter arealdelen etter § 21, kunne det offentlige omgått innløsningsreglene i § 42 ved å sette av areal i til disse formålene på ubestemt tid gjennom arealdelen i kommuneplanen istedenfor gjennom reguleringsplan. Derfor kan grunneier kreve erstatning eller

¹⁹Reguleringsplan kan endres etter offentlig eller privat initiativ, og består bare til den blir erstattet med ny plan, jfr. plbl. § 31 nr. 1.

ekspropriasjonen straks foretatt (straksinnløsning) etter § 21 hvis eiendommen ikke innen fire år blir lagt ut eller regulert til annet formål i kommuneplanens arealdel. I løpet av fireårsperioden ble det antatt at kommunen skulle ha en viss tid til å vurdere om den vil gjennomføre planforutsetningene.

2.3.4 PLANLOVUTVALGETS OVERSIKT OVER ERSTATNING VED RÅDIGHETSIINNSKREKNINGER

I NOU 1983:15 gav utvalget i kapittel VI en ”*kort oversikt over gjeldende rett vedrørende erstatning for det offentliges kontroll med eierrådighet - såkalt rådighetsinnskrenkning - som et grunnlag for vurderingen av utvalgets forslag på dette punkt*”. Dette var første gang i historien en slik oversikt hadde blitt utarbeidet i forarbeidene til bygningslovgivningen i Norge. Det ble påpekt at verken bygningsloven av 1965, strand- og fjellplanloven eller planleggingsloven av 1981 hadde generelle regler om erstatning for rådighetsinnskrenkninger, men at lovene forutsatte at det ble gitt erstatning der hvor Grl. § 105 gjorde det nødvendig. Dette skulle avhenge av domstolenes fortolkning av Grunnloven til enhver tid. Uttalelsen fra Rt. 1976 s. 1, ”Kløftadommen”, om at eiendomsretten inneholder en ”hard kjerne” som det offentlige ikke kan gripe inn i uten at det utløser erstatning ble brukt som et eksempel på når Grl. § 105 kom til anvendelse. Samtidig uttalte utvalget at det var klart at innskrenkninger i rådigheten regulert av rettsregler var noe grunneier ”*vanligvis må finne seg i uten erstatning*”, og at ”*utgangspunktet om at innskrenkninger i eiendomsretten ikke medfører erstatningsplikt for det offentlige, er lagt til grunn av Høyesterett i en rekke saker etter strandloven*”. Dette prinsippet skal særlig ha blitt uttrykt i Rt. 1970 s. 67, ”Strandlovdommen” også kalt ”Sauholmendommen”, hvor vilkårene for erstatning i ble drøftet generelt i tillegg til den spesielle sak.

Utvalget førte opp en rekke momenter for tolkningen av Grl. § 105 stadfestet gjennom rettspraksis. Det var et minimumsvilkår for erstatning at inngrepet i eiendomsretten var vesentlig. Grensedragningen for dette i det enkelte tilfelle måtte avgjøres ved skjønn. Eiendommens totale utnyttelsesmuligheter var et vurderingsmoment, og det hadde betydning om bruken som vedtaket rettet seg mot var etablert eller ikke. Hvis det var foretatt investeringer måtte disse være gjort ”*i tillitt til at man lovlig kunne fremme*

tiltaket”. I motsetning til hvis investeringene ble gjort selv om det var klart at en planlagt regulering ville forby tiltaket. Også en nærliggende og aktuell utnyttelse som ikke var påbegynt kunne erstattes. Det hadde betydning om rådighetsinnskrenkningen var midlertidig eller varig. Med støtte i Strandlovdommen hevdet utvalget at det skal mye til før en midlertidig rådighetsinnskrenkning utløser erstatning. Midlertidig rådighetsinnskrenkninger som såkalte ”pusteromsvedtak” var en nødvendighet under vurderingen av et vedtak om endelig båndlegging. Dette er f. eks. midlertidig dele- og byggeforbud (plbl. § 33) og midlertidig fredning. Når det gjaldt midlertidig rådighetsinnskrenkninger som begrenset primærnæringsbruk hadde rettspraksis bare unntaksvis tilkjent erstatning. Eksempelet som ble brukt var Rt. 1979 s. 971 ”Rønnåsmyra” hvor det ble gitt erstatning da investeringer var foretatt og vedtaket om midlertidig fredning stanset lovlig påbegynt virksomhet.

Utvalget uttalte på side 43 at bestemmelsen om erstatning for reguleringsvedtak etter § 32 nr. 1 fra bygningsloven av 1965 ”...så langt den rekker, forutsettes å være i samsvar med Grunnlovens § 105”. Etter denne oppfatning burde fremstillingen av § Grl. § 105 derfor også ha en betydning for tolkningen av § 32 nr.1. Forarbeidene klargjør ikke hva som menes med at § 32 nr. 1 er i samsvar med Grl. § 105. Det er uklart om utvalget mente at det ikke var strid mellom de to bestemmelsene eller om de mente at § 32 nr. 1 dekket de tilfeller som ellers ville gått under Grl. § 105. At det er samsvar mellom bestemmelsene betyr etter min mening ikke at det ikke er forskjeller mellom dem. Utvalget presiserer at bestemmelsene i § 32 nr. 1 gjelder bare tapte tomtemuligheter på grunn av reguleringsvedtak, og at erstatning for innskrenkning av annen utnytting må vurderes direkte på grunnlag av Grl. § 105 som f. eks. som restriksjoner på driften i primærnæringen ut ifra frilufts- og naturvern hensyn. Etter min oppfatning må i prinsippet også Grl. § 105 være anvendelig på en del tilfeller som går inn under § 32 nr. 1. Det må imidlertid spørres om § 32 nr. 1 går lenger i å tilkjenne erstatning enn Grl. § 105. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 opererer med et eget kriterium ”annen regningssvarende måte” som også viser tilbake på ordet ”byggetomt”. Jeg kan ikke se at det er noe krav om ”regningssvarende” utnyttelse etter Grl. § 105. Forholdet mellom § 32 nr. 1 og Grl. § 105 vil bli behandlet utfyllende i del VIII.

Utvalget uttalte om § 32 nr. 1 på s. 43: ”Bestemmelsen har sin opprinnelse i tidligere bygningslovgivning og gjaldt da først og fremst gategrunn og andre åpne arealer i byer

og tettsteder hvor områdene rundt ble regulert til bebyggelse. Da bygningsloven av 1965 ble gjort gjeldende for hele landet, fikk bestemmelsen et videre, men kanskje noe mer uklart anvendelsesområde". Dette er også min oppfatning. Dette drøftes i detalj under kapitlene om bygningsloven av 1965 og § 32's virkeområde.

Utvalget kom på s. 43 med en viktig opplysning om vilkårene for erstatning etter § 32 nr.1 hvor det står: *"At det som betingelse for erstatning kreves at eiendommen er "ødelagt som byggetomt" betyr at eiendommen før reguleringsplanen ville ha blitt godkjent som byggetomt ut fra de forutsetninger som må foreligge for dette"*. Jeg viser til min drøftelse under andre avsnitt under kapitlet om planleggingsloven av 1981, hvor jeg anfører at uregulert grunn ikke hadde blitt godkjent som byggetomt før en reguleringsplan forelå hvis ordningen med et generelt plankrav hadde blitt vedtatt av Stortinget. Plankravet ville derfor hatt en betydning for erstatning etter § 32 nr. 1. Dette poeng ser ut til å være oversett av utvalget.

Utvalget uttalte videre at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for erstatning at det f. eks. kun tillates å føres opp landbruksbebyggelse der det reguleres til landbruksformål. Det er med andre ord ingen ødeleggelse av byggetomt at den nyttes til landbrukseiendom med tilhørende gårds- og driftsbygninger. En følge av dette må etter min mening være at hvis det før reguleringen var en aktuell utbyggingsmulighet etter den gjeldende reguleringsplan slik at en påviselig byggetomt ble ødelagt, må det følge av ordlyden at heller ikke denne kan kreves erstattet hvis eiendommen etter regulering som helhet kan nyttes til noe annet regningssvarende, herunder landbruksformål.

Prinsippene for selve utmålingen av erstatningen etter § 32 nr. 1 og Grl. § 105 anså utvalget å være lite avklart. En nærmere avklaring ble forutsatt å komme gjennom rettspraksis. Det eneste klare holdepunktet som ble påpekt ble henvist fra Rt. 1979 s. 971 "Rønnåsmyra" om at en grunneier *"ikke i alle tilfelle har krav på det fortjenestetap rådighetsinnskrenkningen påfører ham"*.

Nederst på s. 43 gav utvalget en kort presentasjon av bestemmelsen om innløsning i § 42. Videre ble fristene for fremsettelse av krav etter §§ 32 og 42 nevnt. Fristen var lik for begge bestemmelser og var et år etter kunngjøring av stadfestet reguleringsplan. Siden bestemmelsene bare gjelder ubebygd grunn, begynte ett-årsfristen å løpe for

bebygd grunn fra det tidspunktet påstående bebyggelse ble fjernet.

2.3.5 PLANLOVUTVALGETS FORSLAG TIL ERSTATNINGSBESTEMMELSER

På bakgrunn av den ovenstående gjennomgangen av den gang gjeldende rett vurderte utvalget om noen av de foreslåtte reglene i NOU 1983:15 ville medføre erstatningsplikt for det offentlige. Utvalget presiserte følgende på s. 44: *”Planlovutvalget har ikke til oppgave å vurdere de erstatningsmessige konsekvenser i sin alminnelighet ved rådighetsinnskrenkninger som pålegges gjennom planbestemmelser”*. Dette har heller ikke tidligere blitt tatt opp av de lovutvalg som har sittet opp gjennom historien. Paragraf 32 nr. 1 har derfor aldri fått en grundig gjennomgang, men blitt videreført gjennom hele århundret med forskjellige tillegg underveis.

Utvalget uttalte på s. 44 at forslaget om å gjøre kommuneplanens arealdel direkte bindende for arealbruken ikke medførte erstatningsplikt for det offentlige. Innløsningsreglene i § 42 kunne heller ikke gjelde på samme måte for oversiktsplanene som for reguleringsplanene. I så fall ville kommunene måttet innløse en rekke eiendommer som det senere allikevel ikke ville bli aktuelt å benytte til offentlige formål. Det ble foreslått en egen innløsningsrett i de tilfeller kommunen ikke innen fire år hadde regulert eller lagt eiendommen ut til et ikke offentlig formål. Slik forhindret man også at kommunen omgikk bestemmelsen om innløsning i § 42. Hvis ikke kunne kommunen lagt ut til offentlige formål i kommuneplanen på ubestemt tid istedenfor reguleringsplan for å slippe innløsningskrav etter § 42. Det ble satt som et vilkår for innløsning at båndleggingen i kommuneplanen medførte at eiendommen ikke lenger kunne nyttes på en regningssvarende måte.

Utvalgets flertall foreslo at det i kommuneplan kunne legges restriksjoner på landbruksvirksomheten av hensyn til frilufts- og naturverninteresser. Det ble derfor foreslått at kommunen skulle kunne gi bestemmelser om dette i kommuneplanen i lovforslagets § 24, 3. ledd d): *”For naturområder og/eller friluftsområder som ikke er kombinert med landbruksområder kan gis bestemmelser om landbruksvirksomhet, herunder om bygging og anlegg for slik virksomhet”*. Dette ble ikke fulgt opp i det endelige lovforslag. Utvalgets flertall foreslo også en erstatningshjæmmel i forslaget §

28, hvis jord- og skogbruksvirksomheten måtte begrenses som følge av friluftsf- og naturvernområder i kommuneplanen. Disse medlemmene mente at erstatningsplikten måtte vurderes på samme måte enten rådighetsinnskrenkningen skjedde gjennom planlovgivningen eller etter naturvernlov og skoglov. De foreslo derfor på s. 44 at ”*det tas inn tilsvarende bestemmelse som i § 20 i naturvernloven om at økonomisk tap kan kreves erstattet i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger*”. I tillegg foreslo flertallet i utkastets § 28, 4. ledd at grunneier kunne velge å kreve innløsning fremfor erstatning hvis en landbrukseiendom p.g.a. begrensninger av hensyn til friluftsf- og naturvernområder ikke lenger kunne utnyttes på regningssvarende måte som landbrukseiendom.

Når det gjaldt fristen for å sette frem krav om erstatning etter § 32 nr. 1, foreslo utvalget på s. 69 å forlenge den fra 1 til 3 år for å være sammenfallende med fristen for å kreve innløsning i § 42. Bakgrunnen for dette var at fristen for å kreve innløsning etter § 42 ble foreslått forlenget fra 1 til 3 år etter privat lovforslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen i innst. O. nr. 35, 1981-82. Forslaget ble anbefalt av byggesaksutvalget²⁰ og tatt inn i § 32 nr. 1 i Ot. prp. nr. 27, 1982-83. Planlovutvalget mente det var av større betydning for en kommune å få en rask avklaring i erstatningsspørsmålet etter § 32 nr. 1 rundt en regulering enn avklaring av spørsmålet om kommunen måtte innløse grunn regulert til offentlige formål. Utvalget mente allikevel sammenhengen mellom bestemmelsene var såpass nær at fristen burde være lik og satte den til tre år også for § 32 nr. 1 (kalt § 41 nr. 1 i utkastet).

Jeg kan ikke se at det er noen absolutt nødvendighet at det skal være like lang frist for å kreve erstatning etter § 32 som for å kreve innløsning etter § 42. Det finnes ingen begrunnet forklaring i forarbeidene på hvorfor fristen må være lik. En grunn kan være at grunneier i flere tilfelle kan ha muligheten til å velge mellom å sette frem krav om erstatning etter § 32 nr. 1 og innløsning etter § 42 og det derfor bør være lik frist. Ønsker grunneier å beholde eiendommen, er § 32 veien å gå fremfor innløsning etter §

²⁰ Byggesaksutvalget: Utvalg oppnevnt av regjeringen i statsråd 5. desember 1980 som lå under Kommunaldepartementet og skulle arbeide for samordning av regelverk om byggesaker og for forenklinger i saksbehandlingen.

42 hvor grunnen må avstås. Velger grunneier å sette frem krav etter § 32 nr. 1 og det godtgjøres ved skjønn at vilkårene for erstatning er til stede, kan kommunen allikevel svare med å kreve grunnen ekspropriert etter § 43 nr. 2, 2. ledd hvis den har en grunnet interesse for det.

Utvalget foreslo samtidig å redusere fristen for å kreve erstatning etter § 32 nr. 2 fra 1 år til senest tre måneder etter at byggetillatelse er gitt. Nr. 2 gjelder private erstatningskrav mot grunneier av en eiendom som har fått en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i strøket, og de andre eiendommene påføres en betydelig verdireduksjon på grunn av dette. Av hensyn til at utbygger så tidlig mulig skulle få klarhet i de erstatninger utbyggingsprosjektet vil føre med seg, ble fristen redusert.

Utover forandring av de nevnte frister i § 32 fant utvalget ingen grunn til å foreslå andre endringer i bestemmelsen enn de som gjaldt i bygningsloven av 1965.

Erstatningsbestemmelsene vedrørende landbrukseiendom ble kun foreslått å gjelde i kommuneplanleggingen. Utvalget foreslo også en ny plantype, bebyggelsesplan, som ble sidestilt med reguleringsplan når det gjaldt erstatning etter § 32 nr. 1.

2.3.6 DEPARTEMENTETS BEHANDLING I OT. PRP. NR. 56, 1984-85

Miljøverndepartementet videreførte planlovutvalgets forslag om direkte bindende arealdel i kommuneplanen. Departementets oversikt over gjeldende rett når det gjaldt erstatning for rådighetsinnskrenkninger i kapittelet "Eierrådighet og erstatning" er tilsvarende den oversikt planlovutvalget gav i NOU 1983:15 kapittel VI.

Departementets oversikt er noe forkortet i forhold til planlovutvalgets, særlig hva gjelder de konkrete eksemplene fra domspraksis.

I Ot. prp. nr. 56 1984-85 under departementets merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet på s. 127 tok departementet inn en ny bestemmelse i § 32 nr. 1.

Departementets forslag til lovtekst for den nye bestemmelse på s. 147 i proposisjonen, som er likt den endelige lovteksten i § 32 nr. 1, 2. pkt, lød: *"Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende"*.

Ut ifra denne lovteksten skulle en tro at alle reguleringsplaner, som medførte at en eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende, var omfattet. Fleischer 1992 tar opp dette spørsmålet på side 649: *”Det er mao. ingen begrensning i lovteksten når det gjelder spørsmålet om hva som er reguleringsplanens innhold. Etter lovteksten skulle erstatningsplikten omfatte også tilfelle der en regulering til landbruk i et vanlig landbruksområde medfører at regningssvarende drift er utelukket”.*

Lovteksten isolert sett gir ikke noe svar på hvilke reguleringsplaner som gir rett til erstatning. Leses lovteksten i sammenheng med departementets begrunnelse for den nye bestemmelsen på side 127 i Ot. prp. Nr. 56 1984-85 blir omfanget av erstatningsplikten mer forståelig: *”På bakgrunn av at adgangen til å legge ut områder til naturvernformål og friluftsmål i reguleringsplan er klargjort og understreket i forslag, er det i nr. 1 tatt inn bestemmelse om at kommunen skal betale erstatning etter skjønn hvis landbrukseiendom som følge av slik båndlegging ikke lenger kan drives regningssvarende”.*

Her vises det til at bakgrunnen for den nye bestemmelse i § 32 nr. 1 er adgangen gjennom plan- og bygningsloven til å regulere til formålene naturvernformål og friluftsmål. Videre står det at det er *”slik båndlegging”*, det vil si båndlegging av landbrukseiendom til naturvernformål og friluftsmål, som omfattes av den nye erstatningsbestemmelsen. Siden lovteksten er så uklar er den helt avhengig av å bli lest sammen med det foregående sitat fra forarbeidene for at innholdet skal få den tiltenkte mening. Skulle lovteksten tas bokstavelig og gi erstatningsrett for reguleringer til landbruksformål i landbruksområder som ikke kan drives regningssvarende hadde dette ikke vært i samsvar med erstatningsreglenes formål om å beskytte grunneiere som blir urimelig hardt rammet av en regulering.

At den nye erstatningsbestemmelse kun omfatter regulering til naturvern- og friluftsmål går også frem av de alminnelige merknader til *”eierrådighet og erstatning”* på s. 77 i proposisjonen: *”Departementet er enig i at bestemmelsene langt på vei er tilfredsstillende, men finner grunn til å supplere bestemmelsene på noen punkter. § 32 i bygningsloven omhandler bare tapte tomtemuligheter på grunn av*

regulering. I den utstrekning annen utnytting blir innskrenket, må dette vurderes direkte på grunnlag av Grunnlovens § 105. Departementet foreslår, som ledd i klargjøringen av hjemmelsgrunnlaget i bygningsloven, at kommunene i reguleringsplan skal kunne legge ut både friluftsområder og naturvernområder. Innenfor disse områdene skal landbruksvirksomheten gjennom reguleringsbestemmelsene kunne begrenses av hensyn til friluft- eller naturverninteressene.

Ved regulering til friluftsmål vil de restriksjoner som dette medfører for landbruksdriften i området, trolig bare unntaksvis være så omfattende at de utløser erstatningsansvar. Departementet har allikevel funnet grunn til å ta inn uttrykkelig bestemmelse i § 32 om at kommunen skal betale erstatning etter skjønn hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan nyttes regningssvarende.”.

Departementets begrunnelse i sitatet fra side 127 i proposisjonen med ”*at adgangen til å legge ut områder til naturvernformål og friluftsmål i reguleringsplan er klargjort og understreket i forslag*” kan gi inntrykk av at adgangen til å regulere til naturvernformål og friluftsmål er ny i 1985-loven. Det samme inntrykket får man av sitatet fra side 77 i proposisjonen: ”*..kommunene i reguleringsplan skal kunne legge ut både friluftsområder og naturvernområder.*”. Dette er faktisk ikke korrekt. Bygningsloven av 1965 inneholdt som i gjeldende lov hjemmel i § 25 nr. 6 til å regulere til friluftsmål som spesialområde. Det fremgår også av Ot. prp. nr. 56 på side 63: ”*Departementet foreslår etter dette at adgangen til å regulere til friluftsmål opprettholdes som i bygningsloven*” og på side 119: ”*Departementet har opprettholdt den hjemmel bygningsloven § 25 nr. 6 har til å regulere til friluftsområder som ikke går under nr. 4,...*”. Det har derfor ikke skjedd noen ”klargjøring” av adgangen til å legge ut friluftsområder i reguleringsplan slik departementet uttalte. Denne adgangen forelå fra før.

Reguleringsformålet naturvernområde er derimot for første gang uttrykkelig nevnt i lovteksten under oppramsingen av reguleringsformål i § 25 nr. 6 i plbl. Det er derfor riktig at det innebærer en viss ”klargjøring” av opplysende karakter at naturvernformål nå nevnes konkret i opplistingen i lovteksten i § 25 nr. 6 i motsetning til tidligere. Fleischer 1992 skriver på side 651 at det også var anledning til å regulere til naturvernformål som spesialområde etter § 25 nr. 6 i bygningsloven av 1965. Det vises

til at listen over spesialområder i nr. 6 ikke var ment å være uttømmende. Den bruker derfor uttrykket ”herunder” før opplistingen av aktuelle spesialområder. Departementet var inne på dette tema i proposisjonen side 63, 1. sp. hvor det uttaler: *”Det har vært noe uklart om dette formålet går inn under spesialområder i bygningslovens § 25 nr. 6, men det er alminnelig antatt at oppregningen under dette punktet ikke er uttømmende, jfr. uttrykket ”herunder”.* Det vil si at departementet selv ikke utelukket at naturvernformål allerede var et reguleringsformål etter bygningsloven av 1965. Også plan- og bygningsloven av 1985 bruker uttrykket ”herunder” i § 25 nr. 6 og legger til grunn at de nevnte spesialområder ikke er uttømmende for kategorier av områder som kan omfattes så lenge de ligger innenfor rammen av hovedformålet, jfr. Ot. prp. nr. 56, 1984-85 side 118 hvor det står: *Underformålene under nr. 1, 2, 5 og 6 kan suppleres innenfor rammen av hovedformålet. For nr. 1, 2 og 6 fremgår dette ved at ”herunder” kommer foran oppregningen.”.* Naturverdier burde, som Fleischer påpeker, ikke ligge fjernt fra den uttrykkelig nevnte kategori *”anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart”* i § 25 nr. 6 i bygningsloven av 1965.

Etter dette må departementets begrunnelse, hva gjelder å opprette en egen erstatningshjemmel i § 32 nr.1 for landbrukseiendom, ansees å ikke medføre riktighet hva angår friluftsførmålet. Den ser også ut til å være på vaklende grunn hva angår naturvernformål. Det kan i hvert fall sies at § 25 nr. 6 har fått et klarere innhold for leseren av bestemmelsen ved at naturvernformål nå er nevnt konkret som spesialområde. Lovforslaget ser etter dette ut til å være uvanlig svakt begrunnet, i tillegg til at lovteksten som påpekt tidligere er mangelfull og leder til misforståelser. Skulle lovteksten gjenspeile det departementet mente med innholdet i § 32 nr.1, 1. ledd 2. pkt, ville den etter min mening lyde: *”Det samme gjelder hvis regulering til formålene naturvernområde eller friluftsområder eller en kombinasjon av disse medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende”.*

Lovforslaget var en utvidelse av erstatningshjemmelen i § 32 nr. 1 til å gjelde også utenfor de forhold hvor en byggetomt blir ødelagt ved regulering, På denne måten ble også landbruksområder som ikke lenger kunne brukes regningssvarende på grunn av regulering til friluftsførmål eller naturvernformål omfattet. Proposisjonen forutsetter på s. 127 at erstatningsplikten er avhengig av at reguleringen totalt sett ikke gir

grunneieren eller festeren en økonomisk gevinst ved at andre deler av eiendommen kan brukes til f. eks. utbyggingsformål. Jeg regner med at det også må være et krav at landbrukseiendommen må være ubebygd for å omfattes av erstatningsbestemmelsen i § 32, jfr. § 32 nr. 1, 3. ledd 1. pkt: *”Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet.”*.

Planlovutvalgets forslag om å kunne legge begrensninger på landbruksvirksomhet i kommuneplanen av hensyn friluft- og naturverninteressene (se ”planlovutvalgets forslag til erstatningsbestemmelser” ovenfor) ble ikke videreført av departementet. Utvalget hadde foreslått at det i kommuneplanen kunne vedtas utfyllende bestemmelser om landbruksdrift, herunder om bygging og anlegg for slik virksomhet. Dette skulle gjelde i natur- og/eller friluftsområder som ikke var kombinert med landbruksområder. Medførte disse bestemmelsene om landbruk økonomisk tap, foreslo utvalget at dette kunne kreves erstattet av kommunen i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger. Forslaget om at det i kommuneplanen skulle bli adgang til å gi restriksjoner på landbruket i natur og/eller friluftsområdene i kommuneplan møtte motstand i høringsuttalelsene fra landbruksdepartementet, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Skogbruksforeningen av 1950, Det norske jord- og myrselskap og Norsk Almenningsforbund. Et argument som ble brukt var at forholdet mellom landbruksinteressene og natur- og friluftinteressene allerede var regulert i en rekke særlover, og at det ikke burde gis alternative måter å regulere dette på gjennom plan- og bygningsloven. Departementet foreslo deretter at det bare kunne legges ut kombinerte landbruks-, natur- og friluftsområder i arealdelen av kommuneplanen, såkalte LNF-områder, og at forholdet mellom disse interessene fortsatt skulle reguleres i spesiallovgivningen²¹. I LNF-områdene vil oppføring av bebyggelse i tilknytning til landbruksnæringen være innenfor hva planen tillater. Departementets endringer i lovforslaget gav derfor mindre restriksjoner på landbruket i planleggingen enn det planlovutvalget la opp til.

Derfor ble heller ikke utvalgets forslag til regler om innløsning og erstatning i denne sammenheng videreført. Departementet uttalte øverst på side 77 i proposisjonen: *”I og*

²¹ Se Ot.prp. nr. 56, 1984-85 s. 48

med at departementet ikke tar opp utvalgets forslag om å kunne legge slike begrensninger på landbruksvirksomheten, foreslås det heller ikke egne bestemmelser om erstatning/innløsning som følge av slike begrensninger.”. Planlovutvalgets forslag til erstatningsbestemmelser gjaldt de tilfelle der grunneier fikk begrenset jord- og skogbruksvirksomheten som følge av restriksjoner på landbruket i friluft- og naturvernområder i kommuneplan. Det var i denne erstatningsbestemmelsen alminnelige rettsgrunnsetninger først kom inn i lovforslaget, da utvalget (NOU 1983:15 s. 44) mente disse restriksjonene på landbruket i kommuneplan måtte rammes likt erstatningsmessig enten de kom gjennom naturvernloven eller gjennom plan- og bygningsloven.

Departementet foreslo deretter, etter å ha tatt ut utvalgets forslag til bestemmelser om begrensning av landbruksvirksomheten i naturvern- og friluftsområdene i kommuneplan og erstatning for dette, følgende tillegg til lovteksten i § 32 nr. 1: *”Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern §§ 20, 20 b og 20 c.”* Erstatning etter naturvernloven § 20 b gis i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger. De alminnelige rettsgrunnsetningene ”flyttet” seg slik fra kommuneplansammenheng til reguleringsplansammenheng.

Videre foreslo departementet lovteksten: *”Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 18, skal når ikke annet er bestemt betales av staten.”*. Begrunnelsen for forslaget var, i likhet med den begrunnelse utvalgets hadde benyttet når det gjaldt erstatning etter kommuneplan, at erstatningsreglene burde være de samme enten et område ble regulert til naturvernområde gjennom plan- og bygningsloven eller vernet etter naturvernlovens bestemmelser, jfr. proposisjonen s. 77 og 127. Forskjellen var at kommunen skulle betale erstatningen ved kommunal regulering, mens staten skulle svare erstatning ved bruk av naturvernloven. Dersom reguleringsplanen ble utarbeidet av kommunen etter pålegg fra departementet, skulle staten svare erstatning. I proposisjonen øverst på side 120 går det frem at kommunal regulering til naturvernområder er ment for mindre områder med lokale verneinteresser, mens naturvernloven skal dekke de nasjonale verneinteresser.

Særreglen om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger for landbrukseiendom gikk fra å være aktuell i kommuneplansammenheng og kom inn i § 32 nr. 1 som gjelder regulerings- og bebyggelsesplan. Bestemmelsene i § 32 nr. 1 hadde før dette kun gitt erstatning for tap av byggetomt. Nå skulle den etter nr. 1, 2. pkt. også gi erstatning for tap som følge av regulering av landbrukseiendom. Som også departementet var inne på i proposisjonen side 77, gir Grl. § 105 erstatningsmuligheter for tap utenfor byggetomtilfellene som dekkes av § 32 nr. 1. Slikt sett ville også landbruksgrunn være beskyttet etter alminnelige rettsgrunnsetninger uten en uttrykkelig regel om dette i § 32 nr. 1. Departementet ønsket likevel å nevne landbruksformål uttrykkelig på grunn av adgangen til å regulere til frilufts- og naturvernområder i reguleringsplan. Samtidig la departementet til henvisningen til naturvernloven i den etterfølgende lovteksten. Det ble dermed den sammenheng at ved regulering etter plan- og bygningsloven til naturvernområde av eiendom som bare kan brukes til landbruksområde kan det kreves erstatning i samsvar med naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c. Friluftsmål trenger nødvendigvis ikke å ha noen stor innvirkning på landbruket, men allikevel foreslo departementet at reguleringsmålene friluftsmål og naturvernmål ikke kan kombineres med formålet landbruksområde i § 25, 2. ledd 2. pkt. I kapittel 10 behandler jeg hvilke konsekvenser dette forbudet medfører for erstatning etter § 32 nr. 1.

Siden det ikke var noen uenighet under behandlingen i Stortinget når det gjaldt kapittelet om reguleringsplaner i planleggingsloven av 1981, se NOU s. 47 og Ot. Prp. Nr. 56 s. 57 er det bemerkverdig at § 32 ble endret i den grad den ble i Ot. prp nr. 56. Dette underbygges også av at planlovutvalget ikke hadde foreslått disse endringene.

2.3.7 STORTINGSKOMITÉENS BEHANDLING I INNST. O. NR. 99, 1984 -85

Under behandlingen av lovforslaget i kommunal og miljøvernkomitéen på Stortinget var det dissenser på en rekke av forslagene i proposisjonen når det gjaldt eierrådighet og erstatning, jfr. innst. O. nr. 99 – 1984-85 s. 13, 14, 16 og 17. Komitéens mindretall bestående av de fire representantene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstrepartis representant var uenig med proposisjonen på en rekke punkter. Generelt påpekte mindretallet at redegjørelsen i proposisjonen for gjeldende rett gav inntrykk ”av å inneholde en mer liberal holdning til grunneierens interesser enn den herskende

statsrettslige oppfatning”. Mindretallet viste til ”at det for lengst er godtatt i norsk rett at verdiforandringer på fast eiendom som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art må i betydelig omfang aksepteres erstatningsfritt av grunneierne”, og at det bare i særlige unntakstilfelle, som f. eks. i § 32, ble aktuelt med erstatning for disse inngrepene. Mindretallets hovedinnvendinger gikk først og fremst på at de foreslåtte forandringene i § 32 nr. 1 og de foreslåtte innløsningsreglene i forhold til kommuneplanens arealdel etter deres mening gikk lenger i å tilkjenne grunneier erstatning enn det som fulgte av Grl. § 105. I denne sammenheng ble det pekt på at § 32 nr. 1, 2. pkt. etter bygningsloven av 1965 kun gav erstatning for ødelagt byggetomt og ikke for landbrukseiendom som ikke lenger kunne nyttes regningssvarende. Mindretallet la frem eget forslag om at bestemmelsen om landbrukseiendom i § 32 nr. 1, 2. pkt. og bestemmelsen i 3. pkt. som henviser til naturvernloven bortfalt. Mindretallet foreslo at fristene for å kreve erstatning etter § 32 nr. 1 og nr. 2 ble opprettholdt til å være et år slik som i bygningsloven av 1965. Forslagene fikk ikke flertall i komitéen eller i den endelige behandling Stortinget.

Mindretallet foreslo samtidig at bestemmelsen i § 25, 2. ledd 2. pkt. om at reguleringsformålet landbruksformål ikke kan kombineres med frilufts- eller naturvernformål skulle bortfalle uten at dette fikk flertall.

Mindretallet motsatte seg også den foreslåtte innløsningsretten i § 21 i forhold til kommuneplanens arealdel. Dette fordi innløsningsretten i § 42 er begrunnet ut ifra hensyn til at grunneier får en ekspropriasjonstrussel hengende over seg ved at kommunen får direkte ekspropriasjonsadgang etter § 35 nr. 1 ved regulering til visse formål, og at kommuneplanen ikke gir noen tilsvarende ekspropriasjonsrett som reguleringsplan gir etter § 35 nr. 1. Mindretallet mente slik innløsningsrett uten en tilsvarende ekspropriasjonsrett for kommunen gav videre adgang til erstatning enn domstolenes tolkning av Grl. § 105 tilsa. Mindretallet fremmet eget forslag hvor bestemmelsen om innløsning og erstatning etter kommuneplanens areadel bortfalt uten at dette fikk flertall i komitéen eller i Stortinget.

Generelt mente mindretallet at forslagene prioriterte grunneiernes interesser høyere enn samfunnsinteressene og at utgiftene for regulering og planlegging ville øke som en følge av dette. Mindretallet var derfor uenig med departementets vurdering av at

lovendringene ikke ville medføre økte offentlige utgifter.

2.4 § 32 nr. 1's virkeområde

2.4.1 INNLEDNING

Siden § 32 nr. 1 gjelder erstatning for fast eiendom, er bestemmelsens juridiske anvendelsesområde nært sammenbundet med dens geografiske virkeområde. Utgangspunktet er at bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov av 1985 gjelder for hele landet, jfr. plbl. § 1. Som jeg vil komme inn på i den følgende gjennomgangen har både forarbeider og Høyesterett sett på det geografiske anvendelsesområdet for § 32 nr. 1 som noe uklart. Sentrale spørsmål knyttet til anvendelsen av bestemmelsen og kritikken av dens eksistens med den nåværende ordlyd er tett knyttet til dens geografiske virkeområde. For å få det rette perspektiv må bestemmelsen også settes inn i den rette historiske sammenheng.

2.4.2 TIDLIGERE VIRKEOMRÅDE

Erstatningsbestemmelsen i § 32 nr. 1 har sin opprinnelse i bygningsloven for Kristiania av 1899 som beskrevet i kapittel 2.2.4, og kom den gang som et tillegg til regler om straksinnløsning ved gatereguleringer. Tankegangen bak og tilblivelsen av erstatningsreglen er grunnet i særlig uheldige tilfeller hvor en byggetomt i en by ikke kan bebygges. Bygningslovkomitéen til bygningsloven for Kristiania av 1899 uttalte i motivene til LBK § 10 i punkt c. at den antok at det i avgjørelsen av om en eiendom ikke lenger kunne bebygges regningssvarende, måtte vurderes om det i utgangspunktet var lov å bebygge tomten i det hele tatt etter § 14. For at bebyggelse i det hele tatt kunne tillates etter LBK § 14 nr. 1 måtte det til og langs tomten føre gate vedlikeholdt av kommunen med fortau, rennestein og kloakkledning. Derfor var det også henvist direkte i lovteksten fra LBK § 10 nr. 2 om tap ved ødelagt byggetomt til § 14. Var ikke tomten tilknyttet vei, fortau, rennestein og kloakk, var det heller ingen byggetomt som kunne gi krav på erstatning. Lignende bestemmelser finnes i gjeldende plan- og bygningslov i

kap. XII ”Byggetomta”, men uten at det går noen henvisning til dette fra erstatningsbestemmelsen i § 32 nr. 1.

Problematikken med byggelinjer som ødelegger utnyttelsesmuligheter var og er en direkte følge av anleggelsen av gater som skulle tjene bebyggelsen. Enkelte parseller ble skadelidende i urimelig grad da gatenettet skulle anlegges. Tomteeierne måtte også være med på å betale anleggelsen av gatene. I dag er fortsatt mange eiendommer i Oslo beheftet med tinglyste servitutter som pålegger grunneieren å bekoste opparbeidelse eller utvidelse av vei langs eiendommen. Dette bl.a. fordi formannsskapene i Aker og Kristiania dispenserte fra § 14 på visse tinglyste vilkår. Det vanlige var at eieren fikk bygge til tross for at kravene i § 14 ikke var oppfylt hvis vedkommende senere betalte opparbeidelse av vei når denne senere ble regulert til tilstrekkelig standard.

Bygningslovene for byene Bergen og Trondheim fikk tilsvarende erstatningsbestemmelser. Alle bestemmelser og lovsystem var ment kun til bruk i byene Kristiania, Bergen og Trondheim og ikke på landsbygda eller på hyttetomter og lignende. Det er i denne sammenheng også viktig å merke seg at bygrensene var betydelig nærmere sentrum av byene enn i dag. Da Kristiania fikk erstatningsbestemmelsen i LBK § 10 i 1899 gikk bygrensen ved nåværende Ring 2 ”Kirkevei-ringen”, og folketallet var den gang høyere sammenlignet med dagens innbyggertall i dette området. Kristiania hadde i 1895 ifølge Oth. Prp. No. 19 s. 89 hele 182 856 innbyggere, mens Oslo indre sone pr. 1.januar 2004 hadde 156 122 innbyggere²². Poenget er at det allerede den gang var et område av bymessig karakter. Når det gjaldt bygningsloven av 1924 kunne den anvendes, etter vedtak av Arbeidsdepartementet, på samlinger av bygninger i bestemte geografiske områder også utenfor byene.

²² Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2004

2.4.3 UTVIDELSEN AV LOVENS VIRKEOMRÅDE I 1965

I bygningsloven av 1965 ble loven gjort gjeldende for hele landet²³. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 fikk derfor etter ordlyden et virkeområde også utenfor tettbygd strøk, jfr. bygningsloven av 1965 § 1, 1. ledd 1. pkt: ”*Denne loven gjelder for hele landet*”. Før utvidelsen av lovens virkeområde i 1965 hadde ikke kommunene virkemidler til å vedta reguleringsplaner utenfor byene eller de geografiske områder hvor loven var spesielt vedtatt å gjelde. En utvidelse til en landsomfattende lov i 1965 medførte ingen utvidet rett til erstatning, men medførte det forhold at muligheten til å vedta reguleringsplaner naturligvis også førte med seg de tilhørende erstatningsbestemmelser for reguleringsplan i § 32 nr. 1. Slikt sett var det offentlige ikke noe dårligere stilt erstatningsmessig i områdene hvor loven ikke gjaldt enn før hvor kommunene ikke hadde hatt muligheten til å vedta reguleringsplaner for disse områdene. Uten en landsdekkende lov hadde ikke kommunene hatt noe effektivt reguleringsinstrument, og slikt sett burde det være bedre å regulere mot erstatning enn å ikke kunne regulere i det hele tatt.

Allikevel burde lovgiver i 1965 ha drøftet og avveid de økonomiske konsekvenser en utvidelse av virkeområdet ville få i forhold til erstatningsutbetalinger for kommunene. Man skulle tro en slik dramatisk utvidelse av virkeområdet etter ordlyden hadde vært gjenstand for atskillig oppmerksomhet og drøftelse i forarbeidene hva gjelder erstatningsbestemmelsene. Konsekvenser i forhold til erstatningsbestemmelsene ble derimot ikke tatt opp overhodet. Særlig relevant hadde det vært å drøfte kommunenes evne til å pådra seg erstatningsansvar etter § 32 nr. 1 og samfunnets plikt til å ivareta forskjellige hensyn ved regulering. I denne sammenheng burde det også blitt drøftet om bestemmelsen skulle presiseres eller forandres som en følge av at loven nå også skulle gjelde utenfor tettbygd strøk. Et spørsmål som må reises er om § 32 nr. 1 gjelder utenfor byer eller tettbygd strøk selv om loven generelt har blitt landsomfattende.

Med utvidelsen av bygningsloven til å gjelde hele landet i 1965 kom visse endringer i § 32 nr. 1. Istedenfor at det skulle være et vilkår at eiendommen ikke lenger ikke kunne

²³ Se også kap. 2.2.6.1 om bygningsloven av 1965.

”bebygges” på en regningssvarende måte, foreslo bygningslovkomitéen i sin innstilling på s. 87 som vilkår for erstatning at eiendommen ikke lenger kunne ”utnyttes” på annen regningssvarende måte²⁴. På samme måte ble tilsvarende endring gjort i § 42 om straksinnløsning hvor ”bebygges” ble endret til ”utnyttes”, jfr. innstillingen s. 113. I omtalen hva gjelder endringen til ”utnyttes” i § 42 er jord- og skogbruk nevnt som eksempler på annen utnyttelse som kan være regningssvarende. Det vil si utnyttelse som gjør at det allikevel ikke gis rett til innløsning. Disse eksemplene på annen utnyttelse må ikke blandes med hva som regnes som ”byggetomt” i § 32 nr. 1. Endringene innebærer en viss tilpasning til forholdene utenfor tettbygd strøk, slik det f. eks. ikke skulle tilfalle erstatning hvis en eiendom fortsatt kunne brukes til andre regningssvarende formål. Om disse endringene er gjort bevisst fordi virkeområdet ble utvidet er uvisst, så endringene kan ikke uten videre tas til inntekt for at §§ 32 nr. 1 nå skulle gjelde også utenfor tettbygd strøk der annen form for utnyttelse enn bebyggelse er aktuelt. Bestemmelsene i § 32 nr. 1 og § 42 er uansett ikke helt sammenlignbare da de skal dekke to forskjellige hensyn. Poenget var etter min mening først og fremst det at man ikke så noen rimelig grunn til å tilkjenne erstatning hvis grunneier allikevel kunne bruke eiendommen til annen økonomisk virksomhet fremfor at dette var en tilpasning til et større geografisk virkeområde. Uansett måtte det for § 32 nr. 1 sitt tilfelle, kun være snakk om en ødelagt byggetomt inntil ”landbrukseiendom” ble inntatt i lovteksten i plan- og bygningsloven av 1985.

2.4.4 RETTSPRAKSIS

I RG 1996 s. 483 fikk Grimstad kommune ikke medhold i at en strandtomt ikke var omfattet av § 32 nr. 1’s virkeområde. Saken gjaldt krav fra grunneier på erstatning og innløsning for at en tomt i strandsonen ble regulert til friluftsområde. Kommunen hevdet at reguleringsplanen ikke medførte at tomten ble ubebyggelig, fordi tomten allerede var ubebyggelig etter byggeforbudet i den tidligere strandplanloven av 25. juni 1965 nr. 5 som er videreført i gjeldende plan- og bygningslov § 17-2. Kommunen hevdet subsidiært at § 32 bare gjelder i tettbygd strøk og henviste i den sammenheng til

²⁴ Jfr. Fleischer 1992 s. 637

Rt. 1993 s. 321 "Hydalendommen" på s. 324 hvor det står: "...*plan- og bygningslovens § 32 som gjelder tilfeller hvor en reguleringsplan medfører at en eiendom i tettbygd strøk blir ødelagt som byggetomt...*". Lagmannsretten bemerket at kommunens anførsler om dette ikke hadde noen støtte verken i lovteksten eller forarbeidene. Videre uttalte lagmannsretten: "*Det er riktig at førstvoterende i Hydalensaken synes å forutsette en slik begrensning*". Lagmannsretten sier ikke noe mer om førstvoterendes uttalelse i Hydalendommen utover dette. Lagmannsretten mente at § 32 må anvendes etter ordlyden og mente det ikke var grunnlag for noen innskrenkende fortolkning av bestemmelsen. At lovteksten ikke gir noen støtte for en begrensning har etter min mening den begrunnelse at lovens virkeområde har blitt utvidet uten at lovteksten ble tilpasset utvidelsen av virkeområdet.

I RG 1996 s. 483 på s. 491 viste lagmannsretten også til Skaar-kjennelsen i Rt. 1976 s. 464 hvor lagmannsretten feilaktig mener at Høyesterett har tatt stilling til spørsmålet om § 32's virkeområde på s. 468. Det Høyesterett her uttaler seg om er ikke § 32's virkeområde, men om erstatningsfastsettelsen ved ekspropriasjon. Det som derimot taler for et utvidet virkeområde for § 32 er lagmannsrettens henvisning til Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 74 hvor det står: "*Bestemmelsen har sin opprinnelse i tidligere bygningslovgivning og gjaldt da først og fremst gategrunn og andre åpne arealer i byer og tettsteder hvor områdene rundt ble regulert til bebyggelse. Da bygningsloven av 1965 ble gjort gjeldende for hele landet, fikk bestemmelsen et videre, men kanskje noe mer uklart anvendelsesområde*".

2.4.5 VURDERINGER AV VIRKEOMRÅDET

En annen side av dette er at bystrøk, siden de første bygningslover ble innført, har vært og fortsatt i de aller fleste tilfelle er underlagt reguleringsplaner. Siden det ikke finnes et generelt plankrav i plan- og bygningsloven er det i utgangspunktet en viss avgrenset byggerett på uregulert grunn. Uregulert grunn vil forekomme oftere utenfor byene. Ved regulering av uregulert grunn som medfører reduksjon av denne "byggerett" slik at grunnen ikke lenger kan nyttes til noe regningssvarende, kan derfor § 32 nr. 1 tenkes å komme til anvendelse. Ved at lovens system krever at reguleringsmyndighetene positivt må nekte uønsket bebyggelse, kan man få inntrykk av at enhver nektelse av bebyggelse

er ødeleggelse av byggetomt. Tomten hadde muligens aldri blitt bebygd eller kanskje ikke før om hundre år. En byggetomt må som sagt oppfylle de krav som stilles i plbl. kap. XII. Avvisningen av et generelt plankrav var hovedsakelig ikke begrunnet ut i fra at det skulle forelomme en generell byggerett for all uregulert grunn, men først og fremst at ordningen ville gi et incitament til at kommunene måtte drive en aktiv arealplanlegging, jfr. NOU 1983:15 s. 23. Det kan derfor ikke påregnes at man hadde noen rett i utgangspunktet til bebyggelse. Man må også kunne anta at en tomt i en by lettere ikke vil være regningssvarende uten bebyggelse. På landet kan en si at det ikke i så stor grad er nødvendig å bygge ut for å forsvare tomtepris.

En mulighet er å begrense bruken av § 32 nr. 1 til de tilfellene der en grunneier rammes spesielt hardt i forhold til andre grunneiere i et område, og velge å bruke en slik begrensning fremfor en rent geografisk ramme. En generell hjemmel for, og en rett for eiendomsbesittere også i grisgrendte strøk til å få erstatning, var § 32 nr. 1 neppe ment som, men isteden som (se Fleischer 1992 s. 641) en bestemmelse som skal hindre at enkelte eiere i særlige unntakstilfelle blir spesielt rammet. Rådighetsinnskrenkninger som er generelle for eiendom kan ikke kreves erstattet. Man må respektere krav til støy, forurensning, byggestandard osv. Heller ikke forhold som rammer et helt fylke eller generelt alle grunneiere i et større område bør kunne erstattes etter § 32 nr. 1 (se tilsvarende prinsipp i orvl. 1984 § 8). I slike tilfelle må grunneierne prøve sin rett til erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger ovenfor domstolene på vanlig måte og ikke etter § 32 nr. 1 ved skjønnsretten.

I dag synes § 32's virkeområde noe uklart, men man må legge til grunn at den gjelder hele landet, men i de særlige tilfelle. Dette betyr ikke at den vil gjelde ved alle typer eiendom, f. eks ved hytteutbygging. Den vil være særlig aktuell i byområder hvor det på grunn av byggelinjer og bestemmelser av teknisk karakter oppstår reguleringsmessig forskjellsbehandling på tomter hvor bebyggelse tidligere har vært tillatt. Det vil si i tilfeller hvor bebyggelse har vært den tradisjonelle utnyttelse. Tillegget om "landbrukseiendom" i § 32 nr. 1 fra 1985 har derimot satt bestemmelsen helt ut av sin sammenheng. Tillegget om landbrukseiendom ble for øvrig inntatt uten noen oppmerksomhet på problemene rundt virkeområdet. I del X drøftes problematikken rundt "landbruksformål" nærmere.

3 Vilkår for erstatning etter § 32 nr. 1

3.1 Rådighetsinnskrenkninger som ikke gir erstatning etter § 32 nr. 1

Som hovedregel kan myndighetene legge restriksjoner på utnyttelsen av fast eiendom uten at det gir grunneier rett til erstatning. Uten om de særlige unntakstilfeller som rammes av reglene i plbl. § 21 og § 32 nr. 1, har Høyesterett lagt til grunn gjentatte ganger i blant annet i Rt. 1932 s. 728 og Rt. 1936 s. 82 at en regulering som tidligere gav økonomisk gevinst kan endres til ugunst for grunneier uten erstatning²⁵. Hvis ikke hadde eiendommer hvor tidligere reguleringsvedtak gav god tomteutnyttelse, i praksis blitt for kostbare å pålegge fremtidige rådighetsinnskrenkninger. For eksempel der et liberalt kommunestyre regulerer eiendommen til en høy utnyttelsesgrad, og hvor et senere kommunestyreflertall ser at dette gir skadevirkninger som må begrenses gjennom ny regulering. Tilsvarende får heller ikke kommunen et krav mot grunneier der en ny regulering gir grunneier en vesentlig bedre utnyttelse enn tidligere. Byggelinjer kan normalt pålegges uten erstatningsplikt selv om tomteverdien reduseres²⁶. Det samme kan regulering som bare gir muligheter til åpen småhusbebyggelse. Innskrenkninger i hva gjelder bruken av eksisterende bygninger på grunn av reguleringsformål og reguleringsbestemmelser dekkes ikke av § 32 nr. 1, da bestemmelsen kun gjelder ubebygd grunn. Prosjekteringsutgifter som en byggherre pådrar seg, og som på grunn av en reguleringsendring blir forgjeves, kan erstattes etter alminnelige rettsgrunnsetninger under vilkår fastsatt av Høyesterett i Rt. 1994 s. 813. Erstatning for slike prosjekteringsutgifter dekkes ikke av hjemmelen i § 32 nr. 1, jfr. nevnte dom på s. 818 og RG 1997 s. 802 på s. 809.

²⁵ Uavhengig av hvilke regler som gis i plan- og bygningsloven, vil alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105 alltid gjelde. Se kapittel 6.

²⁶ Jfr. Stang 1943 s. 259.

3.2 Hvilke reguleringsformål er aktuelle å erstatte etter § 32 nr. 1

I realiteten er det få av reguleringsformålene i plbl. § 25 er særlig aktuelle å erstatte etter § 32 nr. 1. For det første vil reguleringsformålene nevnt i innløsningsbestemmelsen i § 42, som regel være av en karakter at de fører til at kommunen eksproprierer for å gjennomføre formålene. Ekspropriasjon etter § 35 nr. 1 eller et innløsningskrav fra grunneier etter § 42 vil være nærliggende fremfor bruk av § 32 nr. 1. Når det gjelder eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål i § 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt. gjelder dette punktum, som er et unntak fra byggetomt-tilfellene, bare ved regulering til spesialområdene friluftsfarm og naturvernformål i § 25, 1. ledd nr. 6, jfr. kap. 2. Utover disse formål i 2. pkt, kan jeg ikke se at regulering til spesialområder etter § 25, 1. ledd nr. 6 dekkes av 1. pkt. Dette må i så fall ha grunnlag i de særlige grunner. Jeg kan ikke se at vi har eksempler fra rettspraksis hvor det er gitt erstatning etter § 32 nr. 1 for regulering til spesialområde bevaring eller i det hele tatt saker som har gått under "andre særlige grunner" unntatt byggegrenser som er eksplisitt nevnt.

Hvis spesialområdene skulle vært dekket utover 2. pkt. kunne et spesialområde-formål som ødelegger eiendommen som byggetomt, være spesialområde bevaring. Det vil allikevel sjelden være aktuelt da disse eiendommene nesten alltid har påstående bygninger, jfr. at hele eiendommen må legges inn i vurderingen av om eiendommen overhodet er regningssvarende i kap. 3. Som regel vil eiendommen fortsatt kunne ha en viss økonomisk utnyttelse, og disse eiendommene oppnår ofte gode salgspriser. Det blir hvert år regulert spesialområde bevaring i byene uten at det tilfaller grunneier erstatning fordi hageanlegg i bevaringsområder ikke kan bebygges. Det er av Høyesterett ansett at kulturminnevernet har fått betydning som et samfunnsformål av betydning, jfr. Rt. 1994 s. 813.

3.3 Hva betyr "byggegrense"

Byggegrense, eller byggelinje, er en grense trukket på plankartet som den bebyggelse som skal oppføres må ligge innenfor. Det er vanlig at denne grensen løper mer eller

mindre parallelt med tomtens ytre grenser. Men byggegrensen kan også ha en helt annen utforming innenfor byggeområdet. Byggegrensen kan være bestemt inntrukket i en viss avstand fra tomtengrensen eller veglinjen i reguleringsplan for å gi nødvendig avstand til vei eller annen bebyggelse. I et gateløp vil bebyggelsen vanligvis ha lik avstand til vei. Dette sørger for riktig beliggenhet i forhold til infrastruktur og bidrar til et ordnet bebyggelsesmønster og estetiske hensyn.

3.4 Hva ligger i "andre særlige grunner"

Opprinnelsen til de "særlige grunner" er behandlet i kap. 2.2.4. I LBK av 1899 ble uttrykket "*særlige omstændigheter*" benyttet i lovteksten. Ifølge henvisningene som fulgte av bestemmelsen var "*særlige omstændigheter*" bestemmelser i reguleringsplan som påla grunneier å kun føre opp villabebyggelse på sin eiendom selv om den lå utenfor villastrøk og bestemmelser om pålagt byggegrense. "*Særlige omstændigheter*" var kun disse to konkrete bestemmelsene (byggelinjer og villabebyggelse) og ikke noe annet. I forarbeidene til bygningsloven av 1924 foreslo bygningslovkomitéen videreført bestemmelsen fra 1899 når det gjaldt punktet om tilbaketrukket byggelinje. Departementet ønsket imidlertid å gå lenger enn bygningslovkomitéen i å videreføre disse bestemmelsene og føye i tillegg til byggelinjen til "*eller de vedtekter som knytter seg til reguleringen*".

Departementet mente at vedtekter om f. eks. avstand til nabogrunn kunne bli like inngripende som selve reguleringen for tomtens bebyggelighet. Det ble ikke opplyst hvilke andre vedtekter departementet mente kunne utløse erstatningsplikt.

Bestemmelsen ble mer uklar enn tidligere, men departementets formulering tyder på at det først og fremst er de mer reguleringstekniske krav som det tenkes på når det kun nevnes byggelinjer og avstand til nabo som eksempler på uttrykket "*særlige omstændigheter*" som ble videreført i bygningsloven av 1924. Slikt sett kan det spørres om selve reguleringsformålet også ble omfattet av hva som lovgiver ønsket å legge i de "*særlige omstændigheter*". Henvisningen i lovteksten til villabebyggelse som en særlig omstendighet falt nå bort. Det som da i realiteten sto igjen som erstatningsutløsende var omstendighetene byggelinje og vedtekter som for eksempel avstand til nabogrunn. En

for vid tolkning av hva som ligger i uttrykket "særlige grunner" bør man derfor være skeptisk til.

Formuleringen "*eller av andre særlige grunner*" kom først inn i bygningsloven av 1965, men uten noen forklaring i forarbeidene på om dette kun var en språklig justering. Både bygningsloven av 1899 og 1924 angav hva de særlige omstendighetene besto i, men med innføringen av "*eller av andre*" i lovteksten i 1965 ble lovteksten enda mer uklar på hva som ligger i "særlige grunner". "Andre særlige grunner" kan bare være en forenkling i forbindelse med avkortning av de betingelser som var spesifisert i loven av 1924, hvor "særlige grunner" var avstand til nabogrense og reguleringsplanens vedtekter. Det er i hvert fall ikke fremkommet noen argumentasjon i forarbeidene for at det skal ligge noe mer i loven av 1965 enn i loven av 1924. I Ot. prp. nr. 1 1964-65 til ny bygningslov av 1965 anfører departementet på s. 93 at de slutter seg til komitéen når det gjelder utformingen av vilkårene for erstatningsplikt, bortsett fra enkelte redaksjonelle endringer i 1. ledd og henvisningen til § 43 er proposisjonen i samsvar med komitéutkastet. Uttrykket andre særlige grunner kom inn allerede i komitéutkastet, men uten noen forklaring eller tilføyelse om at dette skulle medføre noen endring av innholdet i § 32, 1. ledd 1. pkt. Komitéen anførte at bestemmelsen i det vesentlige er formet i samsvar med § 42 nr. 4, jfr. nr. 2 i loven av 1924. I Bygningslovkomitéens innstilling under de "alminnelige motiver" på side 57, 2. spalte går det frem at byggeplaner i alminnelighet ikke vil medføre erstatningsplikt. Komitéen uttalte at domstolene måtte ta stilling til om dette i enkelte tilfelle på grunn av særlige omstendigheter kunne stille seg annerledes. Dette taler for en streng tolkning av "de særlige grunner".

I denne sammenheng må det nevnes at det i reguleringsplaner settes grenser for hvilke områder som skal ha forskjellige formål. Det betyr at enkelte områder kan bebygges mens andre kan bli regulert for eksempel til landbruk. Det vil ikke si det samme som at eiendommene som ikke kan bebygges rammes av "særlige grunner". At noen grunneiere oppnår større fordeler enn andre i reguleringsplan er en naturlig følge av hele ordningen med arealplanleggingen. En særlig grunn kan derimot oppstå hvis det tidligere forelå en regningssvarende byggerett på eiendommen, og at en byggegrense i ny reguleringsplan så medfører at ingen økonomisk utnyttelse på noe plan blir mulig. Situasjonen som "særlige grunner" sikter til er hvis reguleringsplanens bestemmelser rammer en eiendom

spesielt i et bebyggelsesområde ved at ingen økonomisk utnyttelse blir mulig til forskjell fra det som vil gjelde for de andre omkringliggende eiendommene, jfr. Fleischer 1992 s. 642.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 gir ingen nye opplysninger i klargjøringen av begrepet. Heller ikke rettspraksis gir noen anvisning på hva som ligger i særlige grunner utover byggegrenser. I plbl. § 32, 1. ledd 2. pkt. om landbrukseiendom er det ikke i lovteksten satt noe vilkår om "særlige grunner" fordi det i denne sammenheng er reguleringsformålene friluftsmål og naturvernformål som utløser et eventuelt erstatningskrav, jfr. kapittel 3.9.

Utviklingen viser at oppfatninger av samfunnets behov for rådighetsinnskrenkninger forandrer seg. For eksempel har det vært en økning i bevisstheten rundt viktigheten av å bevare kulturmiljø og kulturminner. Økt press på arealressursene krever også at myndighetene har handlingsrom i reguleringsarbeidet uten at dette blir hindret av erstatningsregler unntatt i de særlige unntakstilfelle. Det synes å være en vanlig oppfatning hos folk flest i dag at regulering til villabebyggelse i en bykjerne ikke er erstatningsbetingende. Det er interessant i denne sammenheng se på en uttalelse fra Rt. 1970 s. 67 "Strandlovdommen". På s. 71 i dommen slutter Høyesterett seg til synspunkter sitert fra Rt. 1918 s. 403 "Konsesjonslovdommen" som igjen siterer fra tilhørende byrettsdom inntatt i Rt. 1914 s. 205: "*..der for et samfund i sin første utvikling kun i ringe grad vil være behov for saadanne legale reguleringer av raadigheten over fast eiendom. Men med den stigende utvikling vil de sociale problemer og motsætninger melde sig med voksende styrke, reguleringsbestemmelserne vil forfleres og efterhaanden skjærpes mer og mer, likesom også retsopfatningen paa det heromhandlede omraade vil utdypes og omdannes. Bestemmelser, hvis nødvendighet eller berettigelse kanske for samtiden har stillet sig tvilsom, vil i en nærmere eller fjernere fremtid staa som selvindlysende*". Høyesterett fremhevet i Strandlovdommen at reguleringer som var en nødvendig følge av samfunnsutviklingen var noe som i betydelig grad måtte aksepteres erstatningsfritt. Hva som ligger i de "særlige grunner" bør etter mitt syn også tolkes i denne sammenheng. Særlig siden forarbeidene er såpass knappe i sine forklaringer av hva som ligger i begrepet.

3.5 Krav om årsakssammenheng mellom de forhold forårsaket av planen som beskrevet ovenfor og de ødelagte utnyttelsesmuligheter

Erstatning er utelukket hvis det ikke etter den tidligere regulering var muligheter for bebyggelse, jfr. uttrykket "*ødelagt som byggetomt*". Er ikke bebyggelse tillatt fra før, medfører ikke den nye planen noen ødeleggelse av byggemulighetene, jfr. Fleischer 1992 s. 639. Det samme går uttrykkelig frem av forarbeidene i NOU 1983:15 på s. 43 hvor det settes som betingelse for erstatning at eiendommen før reguleringsplanen ville ha blitt godkjent som byggetomt. Det samme følger av RG 1975 s. 161. Er det ikke en tomt med lovlig muligheter for å føre opp bebyggelse, er det heller ingen byggetomt. I § 42 brukes uttrykket "*ikke lenger*" i lovteksten, men det får den samme mening også i § 32 nr. 1, slik at det blir en vurdering av om det er mulig med regningssvarende utnyttelse av tomten både før og etter reguleringsplanen.

Det må være de beskrevne forhold ved planen som gjør at eiendommen ikke lenger kan bebygges eller utnyttes på regningssvarende måte, jfr. her uttrykket "*medfører*" i lovteksten. Er eiendommen av andre grunner ødelagt som byggetomt kommer § 32 nr. 1 ikke til anvendelse. Dette kan være både juridiske og fysiske hindringer. Det ville ikke være rimelig om kommunen skulle erstatte en allerede ødelagt utnyttelsesmulighet eller en utnyttelsesmulighet som aldri har foreligget. Tomten kan ha slike grunnforhold eller terrengmessige forhold at en utnyttelse ikke lar seg gjennomføre. Det samme kan følge av manglende infrastruktur som mangel på vei, strøm, kloakk osv. Lovpålagte krav vil i denne sammenheng også spille inn. Plan- og bygningsloven kapittel XII "Byggetomta" inneholder bestemmelser som må være oppfylt for at bebyggelse kan bli aktuelt. Lovpålagte krav til bebyggelsen kan hindre en eiendom i å bli regningssvarende, da det kan bli økonomisk kostbart og føre frem veiforbindelse, vannforsyning osv. Det er da ikke reguleringsplanen som gjør at eiendommen ikke blir regningssvarende.

Grunneier har da heller ikke noe krav på å få en høyere utnyttelse enn vanlig for å kompensere høyere byggekostnader som en følge av lovpålagte krav. En slik gunstig regulering ville hatt karakter av en kompensasjon eller en slags erstatning for en i utgangspunktet ulønnsom tomt. Det offentlige har ikke plikt til å tilkjenne erstatning etter § 32 nr. 1 utenom i de tilfelle hvor alle vilkårene er oppfylt. I følge Fleischer 1992 på s. 639 er det ikke årsakssammenheng mellom planen og tapet, selv om en gunstigere

regulering enn den gjeldende kunne ført til at det hadde lønt seg for grunneieren å investere den nødvendige kapital for å gjøre tomten regningssvarende. Unnlatelse fra reguleringsmyndigheten til å regulere til et reguleringsformål som hadde gjort eiendommen regningssvarende er ikke erstatningsbetingende. Dette hvis eiendommen f. eks. reguleres til en annen type bebyggelse eller næring enn det grunneieren hadde kalkulert med som det eneste regningssvarende. Erstatning kommer kun på tale hvis eiendommen fra før, etter tillatt utnyttning, var en regningssvarende byggetomt som så etter omregulering ikke lenger kan utnyttes på noen regningssvarende måte. Det må også være klart at endringer i lønnsomheten i utbyggingen på grunn av markedsmessige forhold er en faktor som ikke skyldes reguleringsplanen.

I tillegg til byggetomt-tilfellene gjelder de samme krav til årsakssammenheng for en regningssvarende landbrukseiendom som på grunn av ny regulering ikke lenger kan drives regningssvarende. Landbrukseiendommen må før reguleringen ha vært regningssvarende, jfr. uttrykket ”*ikke lenger*” i 1. ledd 2. pkt. Det behøver heller ikke være tilfelle at en landbrukseiendom med tradisjonell drift i utgangspunktet er regningssvarende. Det utløser dermed ikke noe krav at det i anledning en omregulering legges opp til en annen utnyttning som heller ikke er regningssvarende.

Et annet tilfelle er at privatrettslige forhold kan hindre eller begrense bebyggelsesmuligheter eller annen virksomhet på eiendommen. Villaklausuler og andre påhvilende servitutter kan hindre en regningssvarende utnyttelse. Nyere rettspraksis (Bakkeveien-dommen) legger til grunn at servitutter ikke bortfaller når de kommer i strid med nye reguleringsplaner. Hvis slike heftelser hindrer en regningssvarende utnyttelse er det i realiteten ingen byggetomt som skal erstattes av det offentlige. I så fall ville det blitt tilkjent erstatning for en byggerett som er ikke-eksisterende.

3.6 Eiendommen må være en "byggetomt"

Det går frem av lovteksten at eiendommen må være ubebygget for å være en byggetomt. Dette følger av ordlyden i § 32 nr. 1, 3. ledd 1. pkt: *"Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet"*²⁷.

Eieren har ikke noe krav før dette er gjort. Reguleringen kan medføre at bebyggelsen må fjernes, men det kan også skje at eieren frivillig river bebyggelsen for å erstatte den med nybygg. Medfører planen at han ikke får bebygge rivetomten overhodet, kan det medføre krav om erstatning under forutsetning av at de andre vilkår for dette er tilstede. Bygningslovgivningen har siden attenhundretallet vært slik at erstatnings- og innløsningsbestemmelsene gjelder ubebygd grunn. Innløsningsbestemmelsene i § 42 gjelder også kun ubebygd grunn. Videre må det være muligheter for at byggetomten kan innfri de krav som stilles av lov og forskrifter for at bebyggelse kan oppføres. Det vises også til fremstillingen av begrepet "byggetomt" under forrige punkt.

Helt fra opprinnelsen i Bygningsloven for Kristiania av 1899 var det en forutsetning at det dreide seg om en bebyggelig tomt. I Oth. Prp. No. 19, 1898 under motivene til § 10 på s. 107 under pkt. c. uttalte komitéen at den antok at det i avgjørelsen av om en eiendom ikke lenger kunne bebygges regningssvarende, måtte vurderes om det i utgangspunktet var lov å bebygge tomten i det hele tatt etter § 14. For å oppføre bebyggelse krevde LBK § 14 at det førte opparbeidet gate til eiendommen med fortau, rennesten og kloakkledning. Gjorde det ikke det, var det heller ingen byggetomt som ble ødelagt. Dette understreker at dette var bestemmelser som var ment til bruk i byene.

²⁷ Jfr. Fleischer 1992 s. 639.

3.7 Hva ligger i uttrykket "regningssvarende"

3.7.1 OPPRINNELSE

Uttrykket "*regningssvarende*" i § 32 nr. 1 har sin opprinnelse i forarbeidene til bygningsloven for Kristiania av 1899. Uttrykket "*regningssvarende*" erstattet i 1899 det eldre uttrykket "*væsentlig bliver forringet i Værdi*" fra § 8, 9. pkt. (som gjaldt straksinnløsning) i bygningsloven for Christiania av 1875²⁸. Endringen ble gjort av lovkomitéen (departementet) i Oth. Prp. No. 19, 1898 under motivene til § 10 på s. 107 under pkt. c. Komitéen mente det eldre uttrykket "*væsentlig forringet i Værdi*" trengte en nærmere forklaring og begrensning. De mente uttrykket ble for vagt og kunne bli gjenstand for en forskjellig forståelse i de forskjellige tilfeller. Dette ble særlig sett på som et problem på grunn av ordningen med å oppnevne skjønnsmenn i hver enkelt sak. Disse skjønnsmenn kunne ha forskjellige oppfatninger av hva som lå i et så vagt uttrykk. Derfor foreslo komitéen å erstatte det gamle uttrykket med et vilkår om at eiendommen

"ikke længer kan ansees skikket for en efter dens Størrelse, Beliggenhed og øvrige Forhold regningssvarende bebyggelse" som ble vedtatt i lovens § 10 nr. 2, 1. pkt. Komitéen la til at kun under denne forutsetning anså komitéen det som rimelig at grunneieren kunne kreve eiendommen straksinnløst av kommunen. Etter komitéens ordbruk i forarbeidene ser det ut til at de, i tillegg til å ha et mer presist vilkår, ønsket en tilstramming av adgangen til innløsning. Dette var også oppfatningen i Rt. 2002 s. 64 "*Björgodommen*" på s. 68: "*Tidligere hadde vurderingstemaet vært knyttet til om en eiendom ved regulering ble vesentlig forringet i verdi, men man ønsket en tilstramming*".

Ut i fra ordlyden ser det ut til at lovgiver ville fange opp tilfeller hvor forholdet mellom tomtestørrelse og ny tillatt bebyggelse var spesielt stort (*Størrelse*) og at eiendommen fikk en liten utnyttelse i forhold til tilsvarende eiendommer i nærheten (*Beliggenhed*). En beliggenhet på et sted med spredt bebyggelse skulle da tilsi et lavere krav til hva

²⁸ Uttrykket "*væsentlig forringet i værdi*" ble også brukt i § 11, 2. ledd i den almindelige bygningslov av 1896 som gjaldt byene utenom Kristiania, Bergen og Trondheim.

som kreves for å være regningssvarende bebyggelse enn om tomten lå midt i sentrum av byen.

Videre skulle det, etter § 10 nr. 2 siste pkt, i avgjørelsen tas i betraktning ”*hvorvidt den paabudte Byggemaade efter Eiendommens Beliggenhed og under hensyn til Bestemmelsen i § 81 maa betragtes som usædvanlig*”. Det vil si at grunneieren ikke kunne påberope seg at villaregulering ikke gav regningssvarende utnyttelse i forhold til tomtens verdi hvis tomten lå i et villastrøk med sammenhengende bebyggelse²⁹. Det samme ble antatt å følge av § 81 som forbød bygninger som var skjemmende for omgivelsene og vedkommende strøk. For eksempel kunne ”blokker” forbys i villastrøk. Hva som var regningssvarende bebyggelse måtte beregnes på denne bakgrunn.

3.7.2 REGNINGSSVARENDE I § 32 NR. 1 OG § 42 MÅ SEES I SAMMENHENG

I bygningsloven for Kristiania av 1899 § 10 og senere i bygningsloven av 1924 § 42 var bestemmelsene som ble til §§ 32 og 42 to ledd i samme paragraf. I bygningsloven av 1924 henviste bestemmelsen om erstatning for ødelagt byggetomt i § 42 nr. 4 (”*..ødelagt som byggetomt på sådan måte som omhandlet i post 2 1ste ledd..*”) til uttrykket ”*regningssvarende*” i bestemmelsen om straksinnløsning i § 42 nr. 2, 1. ledd i vurderingen av om tomten var ødelagt som byggetomt. Uttrykket ”regningssvarende” sto derfor kun på ett sted i paragrafen. I bygningsloven av 1965 ble bestemmelsene i de to leddene atskilt til to egne paragrafer, slik at uttrykket ”regningssvarende” deretter ble stående både i § 32 nr. 1 og i § 42.

I NOU 2003:29 ”arealplaner og ekspropriasjonserstatning” kap.8.3 uttaler utvalget på s. 113, 2. sp. at rettspraksis har lagt til grunn at uttrykket ”regningssvarende” må tolkes og anvendes på samme måte i § 42 som i § 32 nr. 1. Det henvises da særskilt til de seneste Høyesterettsdommer om dette i Rt. 1998 s.1140 ”Norakjennelsen” (også kalt Akerselva Miljøpark) og Rt. 2002 s. 64 ”Björgoddommen”. Rettspraksis stemmer godt overens med forarbeidene og de tidligere lover som også legger til grunn en felles forståelse av

²⁹ Jfr. Oth. Prp. No. 19, 1898 s. 108 pkt. d. siste setning.

kriteriet ”regningsvarende” i §§ 32 og 42. ”Regningssvarende” i § 32 nr. 1 bedømmes på samme måte som etter ordlyden i § 42 hvor begrepet står i sammenhengen: ”..ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte”.

Det har siden 1899 til dags dato vært klart at ”regningssvarende” har det samme innhold for både bestemmelsene om erstatning ved rådhetsinnskrenkninger og krav om straksinnløsning. Det betyr ikke at dette er den beste løsning. For å opprettholde denne løsningen må man ønske at det skal gjelde det samme grunnvilkår for å kreve straksinnløsning etter § 42 og erstatning etter § 32 nr. 1. Grunneier kan ved anvendelse av § 42 kreve at det offentlige innløser eiendommen, og man kan spørre seg om det skal være like lett å kreve erstatning ved rådhetsinnskrenkninger som i utgangspunktet skal være erstatningsfrie.

Ved ekspropriasjon skal det gis full erstatning, jfr. Grl. § 105, og ved rådhetsinnskrenkninger er hovedregelen at det ikke gis erstatning. Det bør derfor kreves mye før erstatning etter § 32 nr. 1 kommer på tale. En uhemmet analogisk bruk av tolkningen av kriteriet ”regningssvarende” mellom tilfellene i § 32 nr. 1 og § 42 er derfor ikke nødvendigvis en god løsning. Den rettspraksis som har utviklet seg rundt begrepet ”regningssvarende” i § 42 har i tillegg til at den skulle bedømme om § 42 kom til anvendelse hatt erstatningsfastsettelsen ved den da etterfølgende ekspropriasjon i tankene, og dette passer nødvendigvis ikke alltid analogisk på erstatning for rådhetsinnskrenkninger etter § 32 nr. 1. Ved ekspropriasjon overtar det offentlige eiendomsretten mot erstatning i motsetning til rådhetsinnskrenkninger som ikke nødvendigvis blir etterfulgt av ekspropriasjon.

3.7.3 REGNINGSSVARENDE I § 32 NR. 1 HAR BETYDNING I TO HENSEENDE

Uttrykket ”regningsvarende” i § 32 nr. 1 har betydning i to henseende. For det første ved vurderingen om eiendommen er ødelagt som byggetomt slik at erstatning kan kreves, og for det andre i vurderingen om en eller annen form for utnyttelse overhodet er regningssvarende slik at rett til erstatning allikevel bortfaller, jfr. ”og den heller ikke

kan nyttes på annen regningssvarende måte” i lovteksten. Ordet ”annen” underbygger at byggetomt regnes som en regningssvarende utnyttelse.

I bygningsloven av 1965 kom det inn en endring av lovteksten i § 32 nr. 1 som hadde den følge at hvis en plan medførte at en ubebyggt eiendom ikke lenger kunne bebygges, betinget ikke dette erstatning hvis tomten kunne nyttes³⁰ til noe annet regningssvarende³¹. Ødelagte byggemuligheter er derfor ikke nødvendigvis alene nok. Dette ble gjort med hensikt da lovkomitéen i 1965 ikke ville hjemle en alminnelig erstatningsbestemmelse for tap av byggemuligheter på grunn av reguleringsplan. Derfor ble lovteksten endret fra ”bebygges” til ”nyttes”. Det kan også forekomme kombinasjoner av bebyggelse og annen virksomhet som til sammen gjør eiendommen regningssvarende. I følge forarbeidene til bygningsloven av 1965³² kunne ”*regningssvarende måte*” også være f. eks. jord- og skogbruk. Om jord- og skogbruk er særlig aktuelt som regningssvarende utnyttelse når det gjelder § 32, avhenger av om man anser § 32 å gjelde utenfor tettbygd strøk³³. Denne endring i lovteksten må også sees i sammenheng med at loven i 1965 ble utvidet til å gjelde i hele landet og ikke bare i byene og i typisk tettbygd strøk.

3.7.4 LAVERE RENTABILITET MÅ SOM REGEL TÅLES

I utkastet til bygningsloven av 1965 drøftet bygningslovkomitéen begrepet ”regningssvarende” i § 42 i en drøftelse på side 113. Denne drøftelsen skulle også dekke begrepet ”regningssvarende” i § 32 nr. 1. Dette er utførlig behandlet i oppgavens kap. 2.2.4. Komitéen overveide om retten til straksinnløsning skulle avhenge av et vilkår om at ”*eiendommen ikke lenger kan utnyttes i det vesentlige like regningssvarende som den samlede eiendom tidligere kunne ha vært utnyttet*”, men bestemte seg for at et slikt

³⁰ Den samme endringen ble samtidig gjort i § 42, slik at ordet ”bebygges” i § 42 nr. 2 i loven av 1924 ble erstattet med ordet ”nyttes” i bygningsloven av 1965.

³¹ Se pkt. 2.2.4 s. 11 om bygningsloven av 1965.

³² Se motivene til § 41 i utkast til bygningsloven av 1965

³³ Se kap. 2.3 om § 32’s virkeområde

vilkår ville føre for langt. Det kan derfor sies at et misforhold i rentabiliteten må tåles av grunneieren.

Komitéens konklusjon var at eiendommen tidligere måtte kunne utnyttes på en regningssvarende måte, i motsetning til situasjonen etter en regulering gjennomført ved ekspropriasjon. Tilsvarende for § 32 nr. 1 vil da bety situasjonen før og etter en regulering. Det ble i denne sammenheng lagt til grunn at det ikke var avgjørende om utnyttelsen av eiendommen var like rentabel som før reguleringen. Det avgjørende var om eiendommen overhodet kunne utnyttes på regningssvarende måte, noe som måtte avgjøres ved skjønn.

3.7.5 VURDERINGEN SKAL IKKE BYGGE PÅ EN SAMMENLIKNING AV AVKASTNINGEN AV EIENDOMMEN FØR OG ETTER NY REGULERING

I Rt.1998 s. 1140 "Norakjennelsen" var det enstemmighet blant dommerne om resultatet. Dissensen i kjennelsen gjaldt rettsanvendelsen ved erstatningsfastsettelsen ved en eventuell innløsning, og et noe forskjellig syn på grunnvilkåret for å kreve straksinnløsning etter plbl. § 42: *"ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller øvrige forhold regningssvarende måte"*.

Førstvoterende uttalte på s. 1153 *"at spørsmålet er om resteieendommen kan anvendes regningssvarende, sett i forhold til den utnyttelse som kunne påregnes for hele eiendommen før reguleringen, dvs utnyttelsen etter reguleringen og inngrepet skal holdes opp mot den utnyttelse eiendommen som helhet tidligere kunne anses skikket til."*

Hvis førstvoterende her mente at *"sett i forhold til"* betyr at det skal foretas en sammenligning mellom utnyttelsen før og etter regulering, er dette etter min oppfatning ikke en riktig forståelse av kriteriet regningssvarende. Sett i sammenheng med resten av førstvoterendes uttalelser, ser det allikevel ut til at dette bare var en uheldig formulering av førstvoterende. En tidligere regulering som gav meget høy utnyttelse, ville i så fall påvirke beregningen av hva som skulle regnes som "regningssvarende" etter en ny regulering hvis påregnelig utnytting før reguleringen skal være et sammenligningsgrunnlag.

Førstvoterende uttalte videre at vurderingen av utnyttelsesmulighetene før reguleringen ”må bygge på en analyse av eiendommens faktiske utnyttelsesmuligheter under gjeldende lovgivning og ut fra de rådende syn på arealdisponeringen i området”.

Oppfatningen av disponeringen av området kan ha forandret seg siden den forrige planen ble vedtatt. Forrige reguleringsplan kan derfor ikke legges til grunn uten videre hvis det ikke var påregnelig at byggetillatelse ville bli gitt i henhold av denne, men at det isteden ville bli foretatt en omregulering. Førstvoterende bemerker også at det er ”de samme prinsipper som har utkrystallisert seg i rettspraksis ut fra vederlagsloven av 6 april 1984 om at en skal bygge på den påregnelige utnytting som det er grunnlag for etter forholdene på stedet”.

I Norakjennelsen var dommerne enige om at man ikke kunne ta stilling til vilkåret i § 42 ”ikke lenger ... regningssvarende” utnyttelse ved å sammenligne avkastningen før og etter reguleringsplanen. Dette følger også av lovteksten, jfr. ”ikke lenger kan ansees skikket”. Vurderingen skal være av om eiendommen etter regulering kan ansees skikket til å utnyttes på en regningssvarende måte.

I Bjørgdommen, som gjaldt et erstatningskrav etter § 32 nr. 1 for byggegrense langs en offentlig veg, uttalte førstvoterende med tilslutning fra de øvrige dommerne: ”Det er da eiendommen – sett under ett – slik den fremstår etter reguleringen med de rådighetsbegrensninger som er fastsatt og muligheten for økonomisk utnyttelse av den som skal vurderes. Ved vurderingen av om en eiendom kan utnyttes regningssvarende vil en rekke faktorer komme inn. Eiendommens størrelse vil ha betydning, men også dens beskaffenhet og beliggenhet. En rådighetsbegrensning vil kunne ha forskjellig betydning for en eiendoms utnyttelsesmuligheter alt etter hvorledes den konkret rammer. Utnyttelsesgraden vil ha atskillig betydning. Kravet til avkastning må man vurdere i forhold til eiendommens karakter”.

Poenget er, selv om dette er noe vanskelig å se ved gjennomlesning av rettspraksis, at eiendommen må ha vært regningssvarende før inngrepet/reguleringen. Planen må så medføre at eiendommen ikke lenger er regningssvarende. Derfor må man påvise om eiendommen var regningssvarende før reguleringsplanen, og deretter påvise om den er regningssvarende etter reguleringsplanen. Differansen mellom avkastningen på de to

tidspunktene er ikke bestemmende. Kan eiendommen, uansett hvor høy den tidligere lovlige utnyttelsen var, fortsatt utnyttes på en regningssvarende måte har grunneier ikke noe krav på erstatning. Dette går også frem av lovteksten.

Bjørgoddommen gir noen holdepunkter for når erstatning kan kreves etter § 32 nr. 1. Det uttales at det er et klart erstatningsgrunnlag når en eiendom blir ødelagt som byggetomt og overhodet ikke kan utnyttes økonomisk som en følge av reguleringen. En viss økonomisk utnyttelse må være mulig. Hvor stor den økonomiske utnyttelse må være for at erstatning ikke kan kreves er ikke mulig å presisere nærmere enn at det må være ”visse utnyttelsesmuligheter som gir grunnlag for en akseptabel utnyttelse av eiendommen.

Men ved denne vurderingen må man ikke tape for øyet at det ikke er spørsmål om hvilken avkastning eiendommen kunne ha gitt ved en annen regulering”.

Lagmannsretten mente i overskjønnet at hvis avkastningen av eiendommen, etter den nye reguleringen, var stor nok til å forrente eiendommens verdi slik verdien hadde vært ved en påregnelig utnyttelse før reguleringen, var eiendommen regningssvarende. De la den påregnelige utnyttelsen før reguleringen til grunn for beregningen av den utnyttelsen som skulle være regningssvarende etter reguleringen. Lagmannsretten tok derfor utgangspunkt i tomteverdien før reguleringen som de anslo til 8 millioner kroner. Lagmannsretten uttalte så at hvis en utbygging av eiendommen skal ansees regningssvarende bør den ha en avkastning av det tomteverdien var før reguleringen tilsvarende ordinær innskuddsrente i bank (ved skjønnstidspunktet 7 %). Dette er helt klart feil rettsanvendelse å bruke tillatt utnyttelsen før reguleringen som et beregningsgrunnlag for om eiendommen er regningssvarende. At dette er gal rettsanvendelsen ble også påpekt i Norakjennelsen.

Bjørgoddommen uttaler om lagmannsrettens skjønn:

”Lagmannsretten har således lagt til grunn at plan- og bygningsloven § 32 nr. 1 hjemler erstatning hvis man etter en regulering ikke kan forrente normal tomteverdi uten reguleringen. Erstatningsbestemmelsen går etter min mening ikke så langt. Det skjønnsretten skal vurdere er, slik jeg tidligere har redegjort for, ikke eiendommen før reguleringen, men eiendommen etter reguleringen og de utnyttelsesmuligheter som da

foreligger. Lagmannsretten har således bygget på en uriktig forståelse av § 32 nr. 1 ved å stille krav om at bebyggelsen etter reguleringen skal være stor nok til å forrente eiendommens verdi ut fra en påregnelig utnyttelse før reguleringen.”

Om eiendommen er ”regningssvarende” etter reguleringen må vurderes uavhengig av hva som tidligere var tillatt på eiendommen. Den klassiske feil som gjøres i underdomstolene er å beregne om fortsatt drift er regningssvarende ut i fra tidligere verdi/inntjening.

Det ble også påpekt at overskjønnet ikke kunne ta med i beregningen av regningssvarende en utvidelse av vei over eiendommen som det enda var usikkert om ville bli gjennomført. Vurderingen av dette måtte følge gjeldende reguleringsplan. Erstatningskrav på grunnlag av dette måtte tas opp når en veiutvidelse eventuelt ville skje i fremtiden.

Skoghøyutvalget uttaler i NOU 2003:29 s. 114 om Bjørgdommen: *”Det er etter utvalgets oppfatning neppe mulig å angi noe mer presist enn det Høyesterett har gjort i denne dommen, hva som ligger i kriteriet ”anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte”.*

3.8 Hele eiendommen må legges til grunn i vurderingen

Hele eiendommen på stedet, inkludert de forskjellige bruksnumre som tilhører grunneieren, skal legges til grunn ved vurderingen av om utnyttelsen overhodet er regningssvarende, jfr. kapittel 2. Er et bruksnummer bebyggt, kan det bebygde bruksnummer veie opp for et ubebyggt bruksnummer slik at eiendommen som helhet allikevel blir sett på som regningssvarende. Denne løsning er naturlig da det kan være tilfeldig om en eiendom er delt opp i mange bruksnumre eller ikke.

I Norakjennelsen på s. 1163 uttaler flertallet at spørsmålet alene er om eiendommen etter reguleringen, ut fra en vurdering av hele eiendommens forhold, overhodet kan utnyttes på en regningssvarende måte. Dette begrunner de i støtte i lovteksten og i førstvoterendes (mindretallets) sitater på s. 1152 fra bygningslovkomitéens innstilling

av 1960 s. 113. Side 113 i innstillingen av 1960 er gjennomgått i oppgavens kap. 2.2.4. I kjennelsen var det var ikke bestridt av partene at flere bruksnumre skulle regnes sammen til å utgjøre én eiendom i vurderingen av vilkåret. De tre aktuelle bruksnumrene i saken ble derfor ansett som én eiendom. Dommerne var enige om at kriteriet ”regningssvarende” måtte knyttes til hele eiendommen på Nedre Foss slik den var før den statlige reguleringsplanen av 1993 fastla en annen bruk av eiendommen. En slik forståelse gjelder også i vurderingen av ”regningssvarende” etter § 32 nr. 1.

3.9 Spesielle forhold for eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål

§ 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt. lyder: *”Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende”*.

Lovteksten må leses i sammenheng med forarbeidene for å få riktig anvendelse. Dette er grundig behandlet i kapittel 2.3.7. Det fremgår her at det kun er i tilfeller hvor landbrukseiendom reguleres til formålene friluftsmål og naturvernformål i § 25, 1. ledd nr. 6 at det kan gis erstatning etter § 32 nr. 1. Bestemmelsen i 2. pkt. begrenses ikke av at eiendommen har blitt ødelagt som byggetomt som i 1. pkt, men det stilles som krav at eiendommen ikke lenger kan drives regningssvarende. Tilsvarende vurdering av kriteriet ”regningssvarende” som redegjort for ovenfor må foretas.

3.10 Erstatning ved regulering til naturvernområder

§ 32, nr. 1, 1. ledd 3. pkt. lyder: *”Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern §§ 20, 20 b og 20 c”*.

Etter 3. pkt. skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c. ved regulering til naturvernområder³⁴.

³⁴ Mer om sammenhengen mellom § 32 nr. 1, 1. ledd 3. pkt. og naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c i kapittel 10.

Problemet er at 3. pkt. bare bruker uttrykket ”*naturvernområde*” uten å angi hvilken bestemmelse av nvl. §§ 20, 20 b og 20 c som skal anvendes. Retningslinjer kom i Rt. 1993 s. 1333 ”Småsetrandommen” hvor det ble uttalt: ”*Et veiledende synspunkt vil derfor være å legge avgjørende vekt på hvilken fredningsform som antas å ville ha blitt benyttet dersom den samme reguleringen hadde skjedd med hjemmel i naturvernloven*”.

Den gunstigste av erstatningshjemlene for grunneier vil være nvl. § 20 som gir erstatning for det økonomiske tap som følge av vernevedtaket. Erstatningen utmåles som ved ekspropriasjon i samsvar med lov om vederlag ved overføring av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17 til tross for at grunneier beholder eiendommen. Skal § 20 komme til anvendelse på naturvernreguleringen, må vilkårene for å opprette naturreservat etter nv. §§ 8 og 9 eller vilkårene for fredning av naturminne etter nvl. § 11 være oppfylt. I Småstrandommen på s. 1338 settes følgende begrensning: Hvis like omfattende rådgighetsinnskrenkninger som fastsatt i den aktuelle reguleringsplan kunne vært pålagt etter § 5 om landskapsområde, kan ikke § 20 komme til anvendelse.

Naturvernloven § 20 b gjelder erstatning ved vernetypene nasjonalparker i nvl. § 3, landskapsvernområde i nvl. § 5 og ved vedtak om midlertidig vern etter § 18 nr. 4. I følge nvl. § 20 b kan grunneier kreve erstatning for tap som følge av disse inngrep ”*i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger*”. Erstatningshjemmelen befinner seg derfor i alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105 og ikke i naturvernloven § 20 b som kun henviser erstatningsspørsmålet til å avgjøres etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Hva gjelder vilkårene for erstatning etter 20 b vises det til kapittel 6 som behandler alminnelige rettsgrunnsetninger.

Hva gjelder henvisningen fra § 32 nr. 1, 3. pkt til nvl. § 20 c er lovteksten uklar. Den bruker uttrykket ”*skal kommunen betale erstatning etter skjønn*” selv om nvl. § 20 c er en ren innløsningsbestemmelse. At henvisningen fra § 32 nr. 1, 3. pkt. til nvl. § 20 c kan gi innløsningsrett ved regulering til naturvernformål må følge av Småsetrandommen på s. 1340. Dette under den selvsagte forutsetning at vilkårene i § 20 c er oppfylt. Det var de ikke i Småsetrandommen, og dette var begrunnelsen for at innløsning ikke ble

innvilget av Høyesterett. Man må forstå Høyesterett slik at innløsningsrett etter § 20 c hadde foreligget dersom vilkårene hadde foreligget, og at en henvisning fra § 32 nr. 1, 3. pkt. kan gi innløsningsrett i disse tilfellene.

Nvl. § 20 c setter i likhet med § 32 nr.1, 1. pkt. vilkår om at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte. Etter Høyesterettspraksis, jfr. Rt. 1987 s. 311 ”Rambjøra” nederst på s. 319, kan allikevel bare innløsning forekomme hvis kriteriene utledet av Grl. § 105 er oppfylt. Som det vil gå frem av kapittel 8 mener jeg dette må være en innskrenkende tolkning av ordlyden i 20 c, da kriteriet regningssvarende ikke kan dekke alle momentene i en helhetsvurdering etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

3.11 Kravet må fremmes innen tre år

Fristene til å kreve erstatning etter § 32 nr. 1 er og sammenfallende med fristen for å kreve innløsning etter § 42. Etter § 32 nr. 1, 2. ledd er fristen 3 år. Fristen begynner å løpe ved kunngjøring av reguleringsplan etter plbl § 27-2 nr. 3, ved kunngjøring av bebyggelsesplan etter 28-2, 5. ledd og ved vedtak om mindre vesentlige endringer i reguleringsplan etter § 28-1 nr. 2 når vedtaket er gjort kjent. Etter § 32 nr. 1, 3. ledd løper fristen fra det tidspunkt bebyggelsen er fjernet hvis eiendommen er bebyggt. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 gjelder bare for ubebyggt grunn. Det er ikke gitt noen frist for å fjerne eventuell bebyggelse på eiendommen, slik at et krav etter § 32 nr. 1 kan aktualiseres lenge etter reguleringen.

Det kan oppstå tilfeller hvor det etter at fristen på tre år er utløpt, blir aktuelt å ekspropriere eiendommen³⁵. Spørsmålet er da om det er for sent for grunneier å påberope seg § 32 nr. 1 i ekspropriasjonssaken. Rettspraksis har ikke gitt noe klart svar på dette, jfr. RG. 1980 s. 53 hvor utløpt frist ikke hindret et krav etter § 32 nr. 1 og RG. 1985 med motsatt resultat. Se om dette er oppklart i Rt. 1991 s. 434. muligens også i RG 1993 s. 500.

³⁵ Kommunen kan ekspropriere i medhold av plan i inntil 10 år (5 år for fornyelsesområder), jfr. § 31 nr. 2

3.12 Hvem skal betale eventuell erstatning etter § 32 nr. 1?

Ved kommunal bebyggelses- eller reguleringsplan er det kommunen som betaler eventuell erstatningen til grunneieren, jfr. § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt: ”..skal kommunen betale erstatning..”. De aller fleste reguleringsplaner i Norge vedtas av kommunene og er en del av det kommunale selvstyret og plan- og bygningslovens system med at det i utgangspunktet er den enkelte kommune som har ansvaret for den løpende arealplanleggingen. Når det gjelder regulering til naturvernområder etter plan- og bygningsloven, betaler kommunen eventuell erstatning etter § 32 nr. 1, jfr. 1. ledd 3. pkt. Staten betaler eventuell erstatning ved (statlig) vedtak etter naturvernloven.

I § 32 nr. 1, 4. ledd ble det under utarbeidelsen av gjeldende lov tilføyd en ny bestemmelse om at staten i bestemte tilfeller skal betale erstatningen. Staten skal betale erstatningen når departement³⁶ selv har utarbeidet og vedtatt reguleringsplanen (statlig reguleringsplan), jfr. plbl. § 18. Staten skal også betale erstatningen i de tilfeller der departementet har henstilt til kommunen å utarbeide og vedta planen etter plbl. § 18, 1. ledd. At staten betaler i disse tilfellene, gjelder med mindre en annen fordelingsordning blir bestemt i forbindelse med den enkelte reguleringsplan³⁷.

Ordningen forhindrer den urimelige konsekvens at kommunen måtte ha båret risikoen for eventuelle erstatninger i forbindelse med statlige reguleringsgrep. Det er naturlig at planer som foretas ut ifra statlige hensyn, betales av staten. Det er også mest riktig at den myndighet som ønsker planen vedtatt, på denne måten må vurdere erstatningsmessige konsekvenser av planen.

4 Særlige problemer ved salg av eiendommen

³⁶ Miljøverndepartementet.

³⁷ Jfr. Frihagen 1989 s. 522.

Som forklart i kapittel 3 skal hele eiendommen på stedet legges til grunn i beregningen av regningssvarende utnyttelse etter § 32 nr.1. I Norakjennelsen på s. 1152 og 1163 heter det: *”Spørsmålet er alene om eiendommen etter reguleringen – ut fra en vurdering av hele eiendommens forhold – overhodet kan utnyttes på en regningssvarende måte”*. Dette selv om grunneierens eiendomskompleks på stedet består av flere matrikkel/bruksnummer. Får grunneieren etter en regulering utnytte en del av den samlede eiendomsmasse får han derfor nødvendigvis ikke erstatning etter § 32 nr. 1. Slik må det også være. Skulle grunneier fått en selvstendig vurdering av ”regningssvarende” utnyttelse av hvert enkelt bruksnummer på stedet, hadde dette vært komplisert og gitt grunneier en urimelig fordel i forhold til kommunen. Grunneier kunne da selv ha bestemt om erstatning skulle tilkjennes ved å skille ut de ubebygde deler av eiendommen i forkant av en regulering som ikke gir en større samlet utnyttelse for grunneier enn den bestående. Grunneier kunne så krevd erstatning for hver ubebygde del. Et tenkt eksempel kunne vært at eiere av hus med tilhørende hager av en viss størrelse skulle fått erstatning hvis hele eiendommen ble regulert til bevaring etter en oppdeling.

Problemer oppstår hvis grunneieren selger noen av sine bruksnumre eller del av eiendommen som er ubebygd. I LBK § 10, nr. 3 sto bestemmelsen *”Ved Afgjørelsen af Spørgsmaalet om en Grund ved Regulering ...bliver ubebyggelig eller utjenlig til en regningssvarende Bebyggelse, bliver ikke at tage Hensyn til Deling af Grund, som har fundet Sted, efterat vedkommende Beslutning er vedtaget af Reguleringskommissionen”*. Tanken bak en slik bestemmelse må ha vært å hindre et misbruk av erstatningshjemmelen. Ellers kunne grunneier delt opp en regningssvarende eiendom i flere mindre eiendommer hvor ikke alle var regningssvarende, hvor så ny eier eller samme eier krevde erstatning for hver av eiendommene som ikke var regningssvarende. En slik bestemmelse dekker ikke de tilfeller hvor eiendommen oppstykket før en regulering.

I pressområder og i særlig grad i Oslo har problemet et økende omfang. Soneplanen av 1977 for Oslo indre by og ”småhusplanen” for Oslo ytre by gir generelle utnyttelsesgrader for de to planområdene. Erververen av en tomt har vanligvis ingen annen eiendom på stedet og sitter da kun med en ubebygd tomt. Kravet i § 32 nr. 1 om

at tomten må være ubebygd er da oppfylt. Tomten var ofte en del av en totalt sett regningssvarende eiendom før utparsellering og salg. Erververen ønsker i en slik situasjon som oftest å bebygge eiendommen, og sender inn privat planforslag (jfr. plbl. § 30) eller søknad om rammetillatelse for nybygg.

Slike byggeplaner kan utløse dele- og byggeforbud etter plbl. § 33 og rådighetsinnskrenkning i ny regulerings- eller bebyggelsesplan som utelukker eller begrenser utnyttelsen slik at eiendommen ikke kan utnyttes regningssvarende. Dette er et meget praktisk eksempel, da forskjellige samfunnsmessige hensyn ofte først blir aktualisert eller prioritert når det foreligger en konkret interessekonflikt i form av en plansak eller byggesak. Dette oppstår særlig der det foreligger store og generelle områdeplaner hvor spesielle hensyn ikke er hensyntatt. Myndighetene kan i situasjonen gripe inn med nye planvedtak for å sikre samfunnets interesser. Dette skjer på grunn av at det ikke er praktisk mulig for det offentlige å regulere all eiendom til enhver tid til den ønskede bruk, og også på grunn av ressursknapphet hos planmyndigheter og kulturminnemyndigheter. Får vi da en situasjon hvor det offentlige ikke var erstatningspliktig før salget av eiendommen, men blir erstatningspliktig etter at salget har funnet sted?

Problemet sees tydelig i pressområder med utparsellering av større eiendommer og med såkalt "eplehage fortetting". Et eksempel er en utparsellering av Store Borgen gård i Borgenveien 25 i Oslo. En del av hagen ble solgt som et eget bruksnummer med påfølgende byggesak i konflikt med kulturminneinteresser (saken ligger pr. 1/1-06 fortsatt til behandling i kommunen).

Et annet eksempel er Gyldenløves gate 15 i Oslo hvor hagen til en større sveitervilla hadde sitt eget bruksnummer. Eierne av sveitervillaen solgte så villaens hage til et eiendomsselskap som gjennom bebyggelsesplan har foreslått et nybygg på fem etasjer i tråd med soneplanen for indre by. Prosjektet medfører et svært høyt konfliktnivå med viktige kulturminneinteresser. Byantikvaren i Oslo ønsker å regulere eiendommen til bevaring sammen med det opprinnelige hovedhuset (saken ligger pr. 1/1-06 fortsatt til behandling i kommunen).

Uten disse salgene kunne man fastslått at erstatning ikke hadde kommet på tale, da eiendommene som helhet hadde en betydelig utnyttelse fra før. Det hadde selvfølgelig vært uholdbart om kommunen skulle betalt erstatning for alle eplehager som kunne romme en bygning. Dette ble allikevel utfallet i Rt. 1935 s. 246 hvor det ble tilkjent erstatning for ødelagt byggetomt ved at en byggelinje gikk inn i en hage til en allerede bebyggt eiendom. Denne avgjørelsen gjaldt ikke bevaringshensyn og må sees i lys av sin tid.

I motsetning til "Småhusplanen" setter soneplanen for Oslo indre by som krav at det utarbeides bebyggelsesplan. Soneplanen er dermed ikke endelig detaljregulering for området, men mer et mellomstadium for frem mot endelig reguleringsmessig avklaring. Soneplanen opplyser også om at bevaringshensyn ikke er vurdert i soneplanen. Dermed kan ikke grunneier ha den samme utbyggingsforventning som ved en vedtatt regulerings- eller bebyggelsesplan. Høyesterett har lagt til grunn i Rt. 1994 s. 813 på s. 821 at nettopp disse hensyn hadde betydning i forhold til erstatningsspørsmålet i forhold til prosjekteringsutgifter. Tilsvarende hensyn må etter mitt syn også ha vekt hva gjelder erstatning for ødelagt byggetomt etter § 32 nr. 1 innenfor soneplanens område.

Det er ikke rimelig at en selger av en eiendom skal oppnå en fortjeneste, som så må helt eller delvis erstattes av det offentlige som på sin side skal ivareta samfunnsmessige hensyn. I denne sammenheng må det også tas i betraktning at det offentlige ikke har noen alminnelig hjemmel for å ta seg betalt for høy utnyttelse i reguleringsplaner. I tillegg kommer det at kjøper av en eiendom må påregne at det reguleres når det er nødvendig å ivareta samfunnets interesser. Kjøper kan redusere sin egen risiko ved å avklare slike interesser med plan- og bygningsmyndigheter og vernemyndigheter før salget. En risiko som er vanskeligere å beregne er eventuelle private og politiske forslag til regulering og den politiske behandling av disse. En løsning som kan redusere problemet hva gjelder vernesakene er at antikvariske myndighetene varsles om alle delesaker i kommunen. De alminnelige privatrettslige regler kan også komme til anvendelse på disse forhold som hevning av kjøp og reduksjon av kjøpesummen.

En annen problemstilling som nevnes avslutningsvis kan være at et eiendomskompleks på stedet er delt opp i flere bruksnumre og eies av forskjellige selskaper. Selskapene kan være kontrollert av samme økonomiske interessefellesskap eller familie. Dette er ikke

en uvanlig form for økonomisk risikospredning hos en større grunneier. I slike tilfelle er det rimelig at selskapene identifiseres som en eier.

5 Forholdet til andre bestemmelser i plan- og bygningsloven

5.1 Forholdet mellom § 32 nr. 1 og § 42 om straksinnløsning

Bestemmelsen i § 42 gir grunneier rett til å kreve ekspropriasjonen straks foretatt når kommunen gjennom reguleringsplan eller bebyggelsesplan har fått ekspropriasjonsrett etter § 35 nr. 1 til en ubebygd eiendom i dens helhet. Denne innløsningsretten for grunneier gjelder kun når eiendommen blir regulert til formålene³⁸ som nevnt i § 25 nr. 3 (offentlige trafikkområder), 4 (friområder), 7 (fellesområder) og 8 (fornyelsesområder) samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Grunneier kan også kreve innløsning etter § 42 når ekspropriasjonsretten omfatter ubebygd del av eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan nyttes på en, etter hele eiendommen størrelse, beliggenhet eller øvrige forhold, regningssvarende måte. Vurderingen av ”regningssvarende” er derfor bare aktuell i § 42, 1. ledd 2. pkt. når ekspropriasjonsretten gjelder ubebygd del av en eiendom. Grunneiers rett til innløsning gjelder også i 2. pkt. kun ved de angitte reguleringsformålene i 1. pkt. selv om ordlyden her er noe uklar. Dette følger av sammenhengen i forarbeidene og loven³⁹.

Bestemmelsene i § 42 og § 32 nr. 1 blir i en del juridiske fremstillinger omtalt til å henge meget nøye sammen, men som regel uten noen begrunnelse. Historisk sett er § 32 nr. 1 en avlegger av innløsningsbestemmelsene i § 42, jfr. kapittel 2. Bestemmelsene sto inntil bygningsloven av 1965 samlet i § 42, og begge gir kun rettigheter ved ubebygd grunn. Forståelsen av kriteriet ”regningssvarende” er lik for § 32 nr. 1 og § 42, og det er

³⁸ Pbl. § 25 angir de forskjellige reguleringsformålene.

³⁹ Se også Fleischer 1992 s. 541 og 542.

hele eiendommen på stedet som skal legges til grunn ved anvendelse av begge bestemmelser, jfr. kapittel 3.7.

Det er viktig å merke seg at selv om det i flere av vilkårene er sammenfallende vurderinger, gir § 32 nr. 1 erstatning for rådighetsinnskrenkning i plan. Bestemmelsene i § 42 gir derimot innløsningsrett på grunn av ekspropriasjonsrett til bestemte formål⁴⁰ gitt i plan. Det er helt forskjellige situasjoner det er snakk om. Innløsningsretten i § 42 skal fjerne usikkerheten det hadde medført for grunneier å ha den offentlige ekspropriasjonsretten påhvilende eiendommen på ubestemt tid. Bestemmelsen gir muligheten til å sette i gang prosessen hvor grunneieren overfører eiendomsretten.

Medfører en reguleringsplan med et eller flere av de konkrete angitte reguleringsformål i § 42 at en eiendom ikke lenger kan nyttes til noe regningssvarende, kan den situasjonen oppstå at grunneier kan få en valgmulighet mellom innløsning etter § 42 og erstatning etter § 32 nr. 1. Det vil i så fall være lite sannsynlig at kommunen i et slikt tilfelle ikke ville gjøre bruk av ekspropriasjonsretten i § 43 nr. 2. Ellers ville kommunen risikere at det først blir gitt erstatning etter § 32 nr. 1 og deretter på et senere tidspunkt blir aktuelt med ekspropriasjon. En slik situasjon hadde gitt utmålingsmessige utfordringer ved ekspropriasjonserstatningen i forhold til den erstatningen som allerede var gitt etter § 32 nr. 1. I slike tilfeller ser man også viktigheten av å ikke legge noe mer enn lovlig utnyttelse etter den nye reguleringsplanen til grunn i ekspropriasjonsutmålingen, jfr. problematikken i NOU 2003:29 ”Arealplaner og ekspropriasjonserstatning”.

5.2 Forholdet mellom § 32 nr. 1 og § 43 nr. 2 om kommunens rett til ekspropriasjon

Plan- og bygningsloven § 43 nr. 2, 2. ledd lyder: *”Når det ved skjønn godtgjøres at vilkårene for erstatning etter § 32 nr. 1 er til stede, kan det etter krav fra kommunen*

⁴⁰ Det må bemerkes at kommunen også har ekspropriasjonsrett etter andre reguleringsformål enn de angitt i § 42, men det er kun formålene konkret angitt i § 42 som gir innløsningsrett for grunneier.

bestemmes at kommunen kan ekspropriere vedkommende eiendom, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse i det". Bestemmelsen oppstod i sin første form i LBK av 1899 § 10 nr. 4, jfr. Oth. Prp. No. 19, 1898 s. 108: "*4de Passus er nyt*".

Bestemmelsen gav kommunen rett til å innløse hele eiendommen eller deler av den etter takst hvis grunneieren hadde stilt krav om erstatning og det etter lovlig skjønn var godtgjort at betingelsene for kravet var til stede. Dette som et "mottrekk" mot erstatningskravet fra grunneieren.

Kommunen må fremme i skjønnssaken at den ønsker å innløse eiendommen. Det er lite hensiktsmessig for kommunen å betale en erstatning som kan ligge opp mot eiendomsverdien for en rådighetsinnskrenkning uten samtidig å overta eiendommen etter § 43 nr. 2. Det er derfor ikke lagt opp til at grunneier skal kunne ha fordel av både å få erstatning og beholde eiendommen. Når det gjelder vilkåret om "grunnet interesse" legger Frihagen 1989 på s. 539 til grunn at "*slik interesse må kommunen normalt antas å ha uten videre*". At kommunen av forskjellige grunner ønsker fordelene av å bli eier når den uansett må betale erstatning, må i seg selv kunne sies å være en "grunnet interesse" for kommunen. Tidligere lovtekst var mer konkret og gav kommunen en ubetinget rett til innløsning.

Grunneier bør heller ikke ha den samme interesse i å beholde eiendommen når den ikke lenger kan nyttes regningssvarende. Hvis grunneier får beholde eiendommen, er muligheten for økonomisk utnyttelse på et senere tidspunkt tilstede. Det er derfor mest ryddig og rettferdig at kommunen overtar eiendomsretten mot erstatning. De fleste erstatningssaker etter § 32 nr. 1 vil enten ende med at kommunen innløser etter § 43 nr. 2, eller at kommunen innløser etter § 42 der grunneier har fremmet et innløsningskrav parallelt med erstatningskravet etter § 32 nr. 1.

5.3 Forholdet mellom § 21 om innløsning ved kommuneplan og § 42

Etter § 42 kan grunneier sette frem kravet om innløsning av eiendommen straks, men ved innløsning etter § 21 kan krav først settes frem etter 4 år. Hvis eiendommen utlegges til et annet formål i kommuneplanens arealdel innen de fire årene har gått, bortfaller retten til erstatning eller innløsning. Dette har sammenheng med at arealdelen

skal revideres en gang i hver kommunevalgperiode, jfr. § 20-1, 4. ledd. Derfor er denne type oversiktsplan av en mye mer midlertidig karakter enn en reguleringsplan som er av en mer varig karakter. Innenfor en fireårsperiode har kommunen tid til å vurdere om den vil opprettholde arealdisponeringen til disse formålene. På denne måten tenkte lovgiver å opprettholde muligheten til å regulere erstatningsfritt gjennom kommuneplanen og samtidig beskytte grunneiere mot at deres eiendommer blir båndlagt på ubestemt tid.

Hvis det ikke hadde vært innløsningsrett også etter arealdelen, kunne det offentlige omgått innløsningsreglene i § 42 ved å sette av areal i til disse formålene på ubestemt tid gjennom arealdelen i kommuneplanen istedenfor gjennom reguleringsplan. Bestemmelsen i § 21 gir derfor innløsningsrett ved tilsvarende formål som i § 42⁴¹ og ”tetter” dermed et hull i lovgivningen. Tanken bak innløsningsretten i § 42 var at grunneier skal slippe å ha den uvisshet og belastning som er knyttet til at det foreligger en ekspropriasjonsrett til eiendommen. Innløsningsretten i § 42 henger sammen med at kommunen får rett til ekspropriasjon av eiendommen gjennom reguleringsplan etter § 35 nr. 1. Innløsning etter arealdelen er ikke avhengig av at det foreligger en slik ekspropriasjonsrett. Selv om arealdelen i kommuneplanen er gjort bindende, gir den ikke, i motsetning til reguleringsplan, rett til ekspropriasjon av det avsatte området. Det er kun der arealdelen følges opp med reguleringsplan at kommunen får ekspropriasjonsrett etter § 35 nr. 1. Arealdelen fører derfor ikke til at en grunneier vil ha en ekspropriasjonstrussel hengende over seg. Bakgrunnen for innløsning etter arealdelen og innløsningsrett etter reguleringsplan er derfor forskjellig på dette viktige punkt.

Justisdepartementet utalte i Ot. prp. nr. 56, 1984-5 på s. 76 til lovforslaget om innløsningsrett etter kommuneplanens arealdel, at innløsningsretten måtte følges opp med en tilsvarende ekspropriasjonsrett etter arealdelen. Miljøverndepartementet opprettholdt forslaget uten at det ble foreslått noen slik ekspropriasjonsrett. Dette ble begrunnet med at § 21 skal beskytte grunneieren mot båndlegging på ubestemt tid.

⁴¹ Se kapittel 5.1.

5.4 Forholdet mellom §§ 21, 32 nr. 1, 42 og 43 nr. 2

Det følger uttrykkelig av lovteksten i §§ 21, 32 nr. 1 og 42 at bestemmelsene gjelder ubebygd grunn. Grunneier har kun et krav etter § 21 hvis båndleggingen i arealdelen, til de bestemte formålene som gir rett til innløsning, gjør at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Det er viktig å merke seg at båndleggingen gjennom arealdelen i kommuneplanen i seg selv ikke utløser erstatning på samme måte som reguleringsplan i § 32 nr. 1, men at reglene i § 21 gjelder bestemte formål tilsvarende de formål som gir rett til innløsning ved reguleringsplan etter § 42.

Bestemmelsen i § 21 har den funksjon at kommunen må ta et valg innen fire år om den vil fremme reguleringsplan for eiendommen. Hvis ikke den gjør dette eller legger ut eiendommen til andre formål i kommuneplanens arealdel, risikerer kommunen å måtte betale erstatning eller innløse etter § 21. Vedtar kommunen en reguleringsplan for området med de samme formålene som i kommuneplanen, vil grunneier fortsatt ha en innløsningsrett, men nå etter § 42. Tilsvarende kan grunneier i den nye reguleringsplanen tenkes å få tilsvarende erstatningsmulighet som i § 21, men nå etter § 32 nr. 1. Kriteriet ”regningssvarende” er likt i begge bestemmelser. Spørsmålet er derfor om § 21 i praksis gir noe incitament til kommunen om å fremme reguleringsplan for de båndlagte områdene i arealdelen. Bestemmelsen i § 21 fungerer etter mitt syn best som en forsikring mot at kommunen unngår innløsningsreglene i § 42 som forklart under kapittel 5.3.

Av Ot. prp. nr. 56, 1984-85 på s. 117, 1. kolonne fremgår det at det er grunneierens valg om han etter § 21 vil kreve innløsning eller erstatning. Blir det gitt erstatning (istedenfor innløsning), har det den forskjell fra § 32 nr. 1 at kommunen ikke kan ekspropriere eiendommen etter § 43 nr. 2. Det vil derfor være tryggere for kommunen å fremme reguleringsplan enn å forholde seg passive. Hvis det skal være en viss grad av konsistens i lovens system, bør det helt klart være en tilsvarende hjemmel i § 43 nr. 2 for kommuneplan som det er for bebyggelses- og reguleringsplan. I ny plan- og bygningslov bør dette rettes opp.

6 Erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger

6.1 Innledning

Ved siden av de spesielle lovhjemler for erstatning ved rådhetsinnskrenkninger på fast eiendom som for eksempel § 32 nr. 1, kan rådhetsinnskrenkninger også utløse erstatning til grunneier etter det som har fått betegnelsen “alminnelige rettsgrunnsetninger”.

6.2 Hjemmel

De alminnelige rettsgrunnsetninger er alminnelige prinsipper for erstatning utledet av Grl. § 105 som lyder: *”Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen”*. Bestemmelsen i § 105 gjelder som man kan se av ordlyden kun ved ekspropriasjon, dvs. tvungen avståelse av eiendom mot erstatning, jfr. uttrykket *”afgive”*. Ved rådhetsinnskrenkninger skjer det ingen avståelse av eiendommen slik som ved ekspropriasjon. Hovedregelen er at offentlige rådhetsinnskrenkninger over fast eiendom kan skje erstatningsfritt for det offentlige, mens hovedregelen ved ekspropriasjon er at det skal det skje mot *”fuld Erstatning”* til eieren. Bestemmelsen i Grl. § 105 blir allikevel brukt som et utgangspunkt også for erstatning for rådhetsinnskrenkninger, dvs. tilfeller hvor grunneier beholder eiendommen i motsetning til ved ekspropriasjon hvor eier avstår eiendomsretten. Høyesteretts praksis har utviklet disse erstatningsprinsipper ved rådhetsinnskrenkninger gjennom en analogisk anvendelse av § 105, og det er disse prinsippene som utgjør alminnelige rettsgrunnsetninger⁴². Grl. § 97 som beskytter borgerne mot at lover gis tilbakevirkende

⁴² Jfr. NOU 2004:28 s. 395, 2. sp.

kraft har en viss analogisk betydning når det gjelder beskyttelse av ervervede eldre rettigheter over en eiendom, og det forekommer at Grl. §§ 97 og 105 sees under ett. I følge Fleischer 1992 s. 546 utledes ikke annen rett av § 97 enn det som følger av § 105 med mindre der dreier seg om en rett knyttet til en eldre begivenhet. I det følgende vil jeg behandle § 105 og § 97 under ett under betegnelsen alminnelige rettsgrunnsetninger eller Grl. § 105.

6.3 Forholdet mellom alminnelige rettsgrunnsetninger og lov

Retten til erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger er upåvirket av om det er noen henvisning til disse. Grunnlovens § 105 gir et minimumsvern ved rådgighetsinnskrenkninger, og retten til erstatning hadde vært den samme selv om det i av formell lov uttrykkelig hadde gått frem at erstatning ikke skulle tilkjennes. Dette er slått fast i Rt. 1970 s. 67 ”Strandlovdommen” på s. 70: *”Domstolenes stilling må i prinsippet være den samme enten de skal prøve grunnlovsmessigheten av en lovregel som nekter erstatning for en rådgighetsinnskrenkning, eller de – som her – er gitt anvisning på å avgjøre etter Grunnlovens § 105 om en rådgighetsinnskrenkning medfører erstatningsplikt for det offentlige”*. Dette vil si at det foreligger ikke noen større rett til erstatning om det i lov direkte sies at erstatning skal tilkjennes i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger enn om det står det motsatte, dvs. at erstatning ikke skal tilkjennes. Dette betyr ikke at lovgiver ikke kan gi erstatningsbestemmelser i formell lov som går lenger enn Grl. § 105 i å tilkjenne erstatninger for rådgighetsinnskrenkninger. Grl. § 105 bestemmer bare hva som etter Grunnloven kan kreves i erstatning uavhengig av hva annen lovgivning måtte nekte eller tilkjenne av erstatning. Grl. § 105 setter derfor grenser for lovgivers frihet, og en lovbestemmelse som nekter erstatning som man ville vært berettiget til etter Grl. § 105 kan settes til side av domstolene som grunnlovsstridig.

6.4 Rt. 1970 s. 67 ”Strandlovdommen”

Høyesterett har gjennom en rekke dommer fastlagt de retningslinjer og momenter som må vektlegges ved vurderingen av om prinsippene i Grl. § 105 kommer til anvendelse i

den konkrete erstatningssak. En sentral dom er den enstemmige plenumsdom i Rt. 1970 s. 67 ”Strandlovdommen” hvor eieren av Sauholmen i Sandefjord kommune hadde blitt rammet av byggeforbudet i Midlertidig lov om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen av 25. juni 1965 nr. 5 ved at hele eiendommen ble omfattet av lovens byggeforbud i hundremetersbeltet langs sjøen. Spørsmålet var om byggeforbudet ville utløse erstatning med grunnlag i Grl. § 105. Særlig to forhold var av avgjørende betydning for at erstatning ikke ble tilkjent. Det ene var at byggeforbudet var av midlertidig art og det andre var formålet med byggeforbudet som var å hindre en ukontrollert utbygging av strandsonen inntil permanente arealplaner og regler kom på plass. Det ble i denne plenumsdommen gitt en rekke tungtveiende uttalelser av generell interesse rundt prinsippene som fulgte av Grl. § 105 utover det som var nødvendig for å løse den konkrete sak. Høyesterett uttalte i dommen på s. 72 at *”det bare i særlige unntakstilfelle kan bli tale om erstatning for slike inngrep”*. Videre ble det uttalt øverst på s. 73 at det må meget til for å utløse en erstatning etter § 105 for rådighetsinnskrenkninger: *”Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105”*.

I dommen på s. 71 sluttet Høyesterett seg til uttalelser fra en tidligere høyesterettsdom i Rt. 1918 s. 401 ”Konsesjonslovdommen” hvor det ble uttalt at rådighetsinnskrenkninger som en følge av allmenne samfunnsinteresser hvor det ikke skjedde noen overførsel av eiendomsretten helt eller delvis til staten eller andre stilte seg annerledes erstatningsmessig enn der hvor eiendomsretten ble overført. Dette er etter mitt syn et kjernesporsmål i forhold til alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av § 105. Rådighetsbegrensninger av samfunnshensyn hvor rådighetsbegrensningen ikke overfører grunneierens rettigheter til en annen part kan ikke sammenlignes med ekspropriasjon hvor eierrådigheten overføres mot full erstatning. Hvis reguleringen skjer av allmenne samfunnshensyn er det ikke en rådighetsoverføring til en annen part, og dermed vil det være vanskelig å trekke noen analogi fra hjemmelen i Grl. § 105 som i utgangspunktet gjelder avståelse av eiendom ved ekspropriasjon. Med støtte i uttalelsene i konsesjonslovdommen la Høyesterett i Strandlovdommen vekt på at økte behov for lovgivende og regulerende virksomhet er en følge av den generelle samfunnsutviklingen, og at verdiforandringer som følge av slike inngrep er noe som

grunneiere i betydelig omfang må akseptere uten erstatning. Derfor er det av stor betydning i erstatningsvurderingen om reguleringen skal fremme et samfunnsbehov eller en snever interesse liknende den grunneieren besitter.

6.5 Formålet betydning ved rådighetsinngrep

At formålet med rådighetsinnskrenkningen har stor betydning kommer også frem i senere Høyesterettsavgjørelser etter Strandlovdommen. I Hydalanddommen ble erstatning ikke tilkjent eierne av hyttetomter som ble gjort ubebyggelige som følge av et område ble lagt ut som landskapsvernområde etter naturvernloven § 5, jfr. § 6. Dette til tross for at Høyesterett var av den oppfatning at inngrepene i eiendomsretten var vesentlige. I Hydalanddommen nederst på s. 325 uttalte Høyesterett: *”Den samme samfunnsutvikling med mobilitet og privatøkonomisk velstand som har ledet til utstrakt hyttebygging, har samtidig medført slike skadelige ulemper med en belastning på verneverdig område som fremtvinger behov for fredning. Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig”*. Det er av stor betydning ved erstatningsvurderingen at formålet med inngrepet skal hindre den skadelige virksomheten. Ved rådighetsinnskrenkninger som hindrer skadelig eller uønsket utnyttning av hensyn til generelle samfunnsinteresser går det frem av Høyesterettspraksis at selv ikke et meget vesentlig inngrep behøver være nok til at erstatning gis etter de alminnelige rettsgrunnsetninger i slike tilfelle⁴³. Dette i motsetning til der hvor rådighetsinnskrenkningen skjer til fordel for en konkurrerende utnyttelse, jfr. forrige avsnitt om synspunktene som fremkom i konsesjonslovdommen om overføring av eierrådigheten til andre.

Synspunktene som ble lagt til grunn i Hydalanddommen er ikke noe ny lære. Utover synspunkter om formålet som kom frem allerede i konsesjonslovdommen, finner vi tilsvarende synspunkter hos Castberg 1964 på s. 252.

⁴³ Jfr. NOU 2004:28 s. 397 nederst 2. sp.

I Hydalendommen på s. 325 gikk det også frem at selv om Grl. § 110 b, om borgernes rettigheter til miljø og opprettholdbare naturverdier, ikke har noen direkte betydning hva gjelder erstatningsvurderingen, er den som en bestemmelse i vår høyeste rettskilde heller ikke uten betydning i en slik vurdering. Dette syn er senest fulgt opp i Høyesterettsdom av 20.04.2005 "Elstad og Aurmoen" i avsnitt 31.

6.6 Rådighetsinngrepet må være "vesentlig"

At inngrepet i eiendomsretten må være vesentlig er et absolutt vilkår, men nødvendigvis ikke alene et tilstrekkelig vilkår for å kunne tilkjennes erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, jfr. Rt. 1973 s. 705 "Krokedal" på s. 711 hvor erstatning ble avslått til tross for at Høyesterett anså inngrepet som "*meget vesentlig*", Rt.1982 s. 850 på s. 855 og Rt. 1989 s. 1339 "Biliåsen" på s.1344 hvorfra det siteres: "*Jeg er enig med lagmannsretten i at erstatningsplikt bare foreligger der inngrepet er vesentlig*". Det samme fremgår av Rt. 1993 s. 321 "Hydalendommen" på s. 325. I Elstad og Aurmoendommen i avsnitt 29 henvises det til Rt. 2004 s. 1092 "Sør-Senja" avsnitt 76 hvor det legges til grunn at det ikke er tilstrekkelig at inngrepet er vesentlig. I Sør-Senja-dommen avsnitt 76 viste Høyesterett til oppsummeringen til Skoghøy i: Rådighetsinnskrenkninger og erstatning i Lov og Rett 1995 s. 213 hvor det bl.a. står: "*Ved Høyesteretts avgjørelser i disse sakene er det blitt slått fast at det ikke er tilstrekkelig for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, at det dreier seg om et vesentlig inngrep. Etter min oppfatning må det være riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles*". Høyesterett sluttet seg til denne forståelsen. Begrepet "*sterkt urimelig om inngrepet skal tåles*" legges til grunn i den siste avgjørelsen som omhandler alminnelige rettsgrunnsetninger i Elstad og Aurmoen-dommen og må regnes som en presisering av disse prinsipper.

6.7 Helhetsvurdering og rådighetsinngrepets karakter

I vurderingen om alminnelige rettsgrunnsetninger kommer til anvendelse skal det foretas en helhetsvurdering av hvert konkrete tilfelle. Dette prinsipp er gjennomgående i Høyesteretts avgjørelser og blir spesifikt nevnt i flere dommer som bl.a. Biliåsen-dommen på s. 1345, i Rt. 1988 s. 890 "Jærstrendene" øverst på s. 897 og senest i Elstad og Aurmoen-dommen avsnitt 29, 34 og 49. Det er videre et krav, som vil følge også av vanlige erstatningsrettslige prinsipper, at det må være årsakssammenheng mellom det som kreves erstattet og inngrepet, jfr. Elstad og Aurmoen avsnitt 47.

Man kan stille seg spørsmålet om det spiller noen rolle for skadelidte hva slags formål det offentlige ønsker å oppnå med rådighetsinnskrenkningen. I Strandlovdommens "spesielle del"⁴⁴, hvor det konkrete tilfelle ble vurdert i forhold til Grl. § 105, behandler Høyesterett på s. 76 en anførsel fra grunneier om at for skadelidte vil tapet være det samme uavhengig av hjemmelen for byggeforbudet. Ved siden av at forbudet var av midlertidig karakter var et viktig moment for å avvise dette argument at byggeforbudet var av generell karakter, slik at det overveiende flertall av strandeiere ble stilt likt. Høyesterett har særlig i vernesaker i de senere år reservert seg fra å legge avgjørende vekt på om rådighetsbegrensningen er av en generell karakter eller rammer mer en avgrenset krets av enkeltpersoner i det enkelte tilfelle. I Rt. 1980 s. 94 "Fiskumvannet" uttalte Høyesterett følgende: *"Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep overfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere. De enkelte fredningsvedtak må sees som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur"*. Jeg ser det slik at det Høyesterett la til grunn må være at den enkelte fredning er en del av en større sammenheng for å bevare verdier i samfunnets interesse. Denne samfunnsinteressen veier tungt i forhold til de grunneiere som blir rammet på de forskjellige steder. Lovbestemmelsen inngrepene er hjemlet i gir adgang til å verne områdets egenart som en del av et større hensyn som loven skal ivareta. Hydalendommen referer på s. 326 også til ovenstående sitat fra Fiskumvannet-dommen. De samme synspunkt fremgår av Biliåsen-dommen nederst på s. 1347.

⁴⁴ Dommen er i praksis inndelt i to deler. En "alminnelig del" drøfter rådighetsinnskrenkninger etter Grl § 105 på en mer generell basis og en "spesiell del" som vurderer erstatningsspørsmålet i det konkrete tilfelle med Sauholmen.

6.8 Inngrep i etablert bruk

Om rådighetsinnskrenkningen griper inn i en etablert bruk av eiendommen er av en viss betydning, men Høyesterett har bare én gang, i dommen i Rt. 1979 s. 971

”Rønnåsmyra”, tilkjent erstatning for etablert bruk, og da ble bare de foretatte investeringer erstattet. Tilfellet fra Rønnåsmyra har ikke resultert i noen fast praksis og er ikke fulgt opp i senere avgjørelser fra Høyesterett. Det må derfor legges til grunn at alminnelige rettsgrunnsetninger ikke gir rett til erstatning på grunn av etablert bruk, selv om etablert bruk kan være et moment i de enkelte vurderinger i høyesterettspraksis. At inngrepet ikke rammer en etablert bruk blir som regel brukt som argument for å ikke tilkjenne erstatning. Dette betyr ikke at det derimot må gis erstatning i de motsatte tilfelle. I Krokedal-dommen ble som et eksempel erstatning ikke tilkjent selv om fredningen av en lakseelv medførte et vesentlig inngrep i en etablert bruk. I Rønnåsmyra-dommen ble kun investeringene erstattet og ikke fremtidig inntjening hvis virksomheten hadde kunnet fortsette sitt virke i strid med det aktuelle vernevedtak. Fremtidig inntjening hvis den etablerte bruk hadde kunnet fortsette som før har derfor så langt ikke blitt erstattet og må ansees ikke å gi krav på erstatning. Det er et moment i helhetsvurderingen i den enkelte sak om rådighetsbegrensningen griper inn i en etablert bruk som er en tradisjonell virksomhet i på eiendommen. Dette fremgår av Hydalen-dommen midt på s. 327 og Fiskumvannet på s. 100.

6.9 Erstatning for forventninger om utnyttelse – ”byggesjanse”

Et spørsmål er om erstatningsvernet omfatter en forventning om en fremtidig utnyttelse f. eks. i form av en ”byggesjanse”. Jærstrendene-dommen gjaldt ikke en tapt byggesjanse, men at et vedtak om landskapsvernområde forhindret bl.a. uttak av grusmasser til salg og eget bruk. Høyesterett la til grunn at masseuttak i dette omfanget lå utenfor tradisjonell jordbruksdrift og var et resultat av samfunnsutviklingen som nødvendiggjorde ressursbevarende reguleringer. Masseuttak var etter Høyesteretts syn av langt mer inngripende karakter enn tradisjonell jordbruksdrift og ville i tillegg medføre irreversible skader i landskapet.. På denne bakgrunn uttalte høyesterett på s. 907 i dommen: *”For denne type rådighetsbegrensninger må den generelle hovedregelen*

om at det ikke skal betales erstatning, stå særlig sterkt, og det kan ikke være tilstrekkelig til å begrunne erstatningsplikt at det dreier seg om en ressursutnyttelse som – når man ser bort fra vernevedtaket – ville være påregnelig og gi til dels en betydelig fortjeneste”. Når det gjelder ny utnytting av eiendom som medfører irreversible tiltak i strid med de verdier man ønsker å beskytte legger Høyesterett en streng norm til grunn. Det må derfor antas at alminnelige rettsgrunnsetninger ikke gir erstatning i slike tilfelle.

Etter den praksis som foreligger vil også ny bebyggelse i strid med verneinteresser være et tiltak som både er irreversibelt og betydelig. Rt. 1987 s. 311 ”Rambjøra-dommen”, Hydalen-dommen og Rt. 1993 s. 1333 ”Småsetran” var alle avgjørelser som gjaldt tap av fremtidig inntjening i forbindelse med utbygging. I Hydalen-dommen ble tap for en mulig utbygging av hyttetomter i et landskapsvernområde ikke erstattet. Fra Hydalen-dommen s. 326 siteres følgende: ”*..fredningen rammer en adgang til å bygge på sin faste eiendom. Denne adgangen har ved rådhetsinnskrenkninger et svakt erstatningsrettslig vern... Tomtene er blitt liggende ubebygde inntil den tid da det i lys av samfunnsutviklingen blir pålagt byggeforbud for å bevare naturen og kulturlandskapet*”. Hydalen-dommen gjengir så en uttalelse fra førstvoterende i Rambjøra-dommen hvor førstvoterende henviste til en artikkel av Gunnar Aasland fra Lov og Rett 1977 s. 339. I Aaslands artikkel ble det fremhevet at det kun i rene unntakstilfeller kan bli på tale med erstatning når samfunnet ved regulering skal hindre uønsket utbygging etter naturvernloven og at det skal meget til før erstatningsplikt inntre når en fredning hindrer ”*vidtgående og ugjenkallelige inngrep i naturen*”. Byggesjansen skulle derfor etter lang tradisjon være belagt med en rekke restriksjoner.

I Småsetran-dommen ble det henvist til Hydalen-dommen og de henvisninger gjort der til tidligere rettspraksis. Jeg oppfatter av disse avgjørelsene at byggesjansen i områder hvor sterke vernehensyn gjør seg gjeldende har intet erstatningsrettslig vern i alminnelige rettsgrunnsetninger. Konklusjonen av høyesteretts praksis er at alminnelige rettsgrunnsetninger ikke gir et erstatningsrettslig vern av en byggesjanse eller forventning om utbygging når årsaken til at utbyggingen nektes er fordi denne ansees skadelig i forhold til verneinteressene i området.

6.10 En oppsummering av erstatningskriteriene fra høyesterettspraksis

Utgangspunktet og hovedregelen er at det offentlige kan styre samfunnsutviklingen og begrense eierrådigheten ut ifra samfunnshensyn erstatningsfritt.

Det kan bare i særlige unntakstilfelle gis erstatning for rådighetsinngrep.

Det skal meget til for at en rådighetsinnskrenkning medfører erstatningsplikt.

Inngrepet må ha en slik karakter at det *”ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles”*.

Det må foretas en helhetsvurdering av hvert konkrete tilfelle.

Det må være årsakssammenheng mellom det som kreves erstattet og inngrepet.

Det er et minimumsvilkår at inngrepet er vesentlig.

Selv vesentlige inngrep erstattes ikke hvis de er en konsekvens av en virksomhet som ansees skadelig eller uheldig og som bør reguleres eller forbys. At virksomheten må begrenses ut ifra at samfunnsutviklingen har gjort det nødvendig å regulere slik virksomhet er et tungtveiende moment.

At inngrepet vesentlig eller meget vesentlig erstattes derfor ikke hvis inngrepet skal sikre allmenne samfunnsverdier i denne sammenheng, dvs. at inngrepets formål har stor vekt.

Det legges ikke avgjørende vekt på om rådighetsbegrensningen i det enkelte tilfelle rammer en avgrenset krets med personer da inngrepene kan være en del av et større overordnet hensyn.

Alminnelige rettsgrunnsetninger gir nødvendigvis ikke erstatning for etablert bruk. At inngrepet ikke rammer en etablert bruk eller en tradisjonell virksomhet på eiendommen er momenter som svekker erstatningsmulighetene.

Rådighetsbegrensninger som skal stanse betydelige og irreversible skader i strid med verneinteresser vil neppe kunne erstattes etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

En økonomisk forventning om en fremtidig skadelig utnyttelse av en eiendom erstattes etter all sannsynlighet ikke.

En byggesjanse som nektes fordi den skader verneinteressene i et område erstattes ikke.

Selv om alminnelige rettsgrunnsetninger følger fastlagte hovedkriterier er det ikke sagt at det ikke eksisterer noe rom for dynamikk. I Elstad og Aurmoen-dommen i avsnitt 34 siteres det fra lagmannsrettens avgjørelse i samme sak: *”Avgjørelsen skal bero på en helhetsvurdering av de konkrete momenter som gjør seg gjeldende. Med et slikt vurderingstema kan det ikke uten videre trekkes bindende slutninger fra andre saker. Men det kan utledes hvilke momenter som er relevante, og noe om hvilken tyngde de skal ha isolert sett og i avveilingen mot andre momenter”*. Det skal som sagt foretas en konkret vurdering av de forskjellige tilfelle. Utviklingen beveger seg i takt med de justeringer Høyesterettspraksis legger seg på. På denne måten kan retten over tid tilpasses samfunnsutviklingen som kan føre med seg et enda større behov for regulering av fast eiendom på grunn av økt press på arealressursene. Høyesterett har heller ikke selv utelukket at tilstanden ikke er endelig fastlagt.

7 Forholdet mellom § 32 nr. 1 og alminnelige rettsgrunnsetninger

7.1 Innledning

Dette kapittel vil ta for seg om § 32 nr. 1 gir en erstatning som under enhver omstendighet hadde fulgt av alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105 eller om den gir et utvidet krav på erstatning i forhold til disse. På denne bakgrunn kan man vurdere om § 32 nr. 1 har et selvstendig innhold eller om den i realiteten er overflødig. Siden § 32 nr. 1 fikk to tilleggsbestemmelser i plan- og bygningsloven av 1985, må de tre punktum i 1. ledd få hver sin vurdering. Drøftelsene vil bygge på fremstillinger

tidligere i oppgaven og disse bør være lest på forhånd. Det vises spesielt til kapittel 2 og 6.

7.2 § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt.

I Norsk Lovkommentar er det en påstand av interesse på s. 1717: *”Det er mulig alminnelige rettsgrunnsetninger nå vil kunne medføre avslag på erstatning i flere tilfelle enn hva ordlyden i § 32 nr. 1 første punktum skulle tilsi, jf. Rt. 1993 s. 321”*.

Bestemmelsen i 1. pkt. om ødelagt byggetomt er begrenset av at hele eiendommen på stedet ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte. Det vil si at regningssvarende utnyttelse utelukker erstatning etter 1. pkt. Et sentralt spørsmål blir da om regningssvarende utnyttelse samsvarer med alminnelige rettsgrunnsetninger.

7.2.2 Lovgivers intensjoner

Lovgiver har ikke i forarbeidene til bygningslovene gitt uttrykk for at § 32 nr. 1 skulle være samsvarende med prinsippene utledet av Grl. § 105. Tvert imot har § 32 nr. 1 alltid blitt omtalt som en spesialbestemmelse. Dette er også oppfatningen i Knoph 1993 på s. 1069 *”Dette er en helt spesiell erstatningsregel til fordel for en tomteeier som blir hardt rammet”*. Som påvist i kapittel 2 var opprinnelsen til § 32 nr. 1 i Kristianialoven av 1899. Lovgiver i 1899 hadde ikke noe bevisst forhold, som kan spores i skriftlige kilder, til at erstatningsbestemmelsen i nåværende 1. pkt. skulle være et uttrykk for noen grunnlovfestet rett etter § 105. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 ble gitt ut i fra rimelighetshensyn innenfor bygrensene i Kristiania. Uttrykket ”regningssvarende” ble dannet med dette hensyn for øye. Sammenligningen med alminnelige rettsgrunnsetninger har dukket opp i senere rettspraksis og teori.

7.2.3 Sammenlikning av ”regningssvarende” og ”vesentlig”

Uttrykket ”regningssvarende” i Kristianialoven av 1899 stod som et felles kriterie for både straksinnløsning og erstatning i forhold til tap av byggetomt. Da uttrykket ”regningssvarende” ble innført i forarbeidene til Kristianialoven var det en presisering og tilstramming av det tidligere brukte uttrykket ved straksinnløsning ”*væsentlig forringet i verdi*”⁴⁵. Uttrykket ”*væsentlig forringet i verdi*” skulle harmonere godt med det tilsvarende vesentlighetskrav som er et minimumskrav for erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Siden ”regningssvarende” var en tilstramming og skjerping av kravet ”*væsentlig forringet i verdi*” taler dette for at § 32 nr. 1 rekker kortere i å tilkjenne erstatning enn etter et vesentlighetskrav isolert sett.

Til dette kommer det at vesentlighetskravet etter alminnelige rettsgrunnsetninger ikke i seg selv gir erstatning, men er et absolutt minimum av hva som kreves. At inngrepet er vesentlig er bare en av flere faktorer i en helhetsvurdering. Det blir derfor feil å konstatere mellom med 1. pkt. og rettsgrunnsetningene ut fra en slik sammenlikning. I Krokedaldommen i Rt. 1973 s. 705 ble erstatning ikke tilkjent etter alminnelige rettsgrunnsetninger til tross for at Høyesterett anså inngrepet som ”*meget vesentlig*”. I Rt. 2004 s. 1092 ”Sør-Senja” avsnitt 76 legges det til grunn at det ikke er tilstrekkelig at inngrepet er vesentlig. Det kreves i tillegg ut ifra en helhetsvurdering at det ville være ”*sterkt urimelig om inngrepet skal tåles*”

7.2.4 Er bortfall av ”regningssvarende” bruk nok etter alminnelige rettsgrunnsetninger?

Som i Krokedaldommen, ble heller ikke grunneierne i Hydalendommen tilkjent erstatning selv om eiendommene ikke kunne nyttes til annen regningssvarende bruk. Grunnen til dette er at helhetsvurderingen av om alminnelige rettsgrunnsetninger er oppfylt inneholder som regel flere vurderingstema enn det som kreves etter § 32 nr. 1. Det er ikke nødvendigvis nok at en byggetomt er ødelagt og ikke kan nyttes regningssvarende slik som i § 32 nr. 1. Det betyr ikke at slike tilfeller aldri kan erstattes etter alminnelige rettsgrunnsetninger dersom en konkret helhetsvurdering finner at rettsgrunnsetningene kommer til anvendelse. Jeg finner ikke grunnlag for at alminnelige

⁴⁵ Jfr. kapittel 2.

rettsgrunnsetninger kan dekkes fullt ut av uttrykket ”regningssvarende”. Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. pkt. er mer spesifikk og har i praksis et snevrere virkeområde enn alminnelige rettsgrunnsetninger. Etter alminnelige rettsgrunnsetninger er blant annet formålet for rådighetsinnskrenkningen av viktighet. I det følgende skal jeg ta for meg dette.

7.2.5 Formålets betydning

Skal det være samsvar mellom § 32 nr. 1, 1. pkt. og alminnelige rettsgrunnsetninger, må formålet få betydning som ved alminnelige rettsgrunnsetninger. Hvis ikke ville det bli mer kostbart å regulere etter plan- og bygningsloven enn etter de særlover hvor inngrep erstattes etter rettsgrunnsetningene.

Hvis formålet er å stanse en skadelig virksomhet, vil dette ikke kunne sees på som et ekspropriasjonsartet inngrep, men som en ren innskrenkning av rådigheten. Dette så lenge inngrepet ikke gjøres for å legge til rette for at samme skadelige virksomhet kan fortsette til fordel for det offentlige eller andre parter, jfr. Hydalendommen på s. 325. Det vil si at den skadelige virksomheten hindres. Høyesterett har fastslått at et vedtak etter naturvernloven er en rådighetsinnskrenking og ikke ekspropriasjon, jfr. Rt. 1987 s. 311. F. eks vil en fredning som regel fryse tilstanden hva gjelder utbygging i det fredete området for alle uten at noen spesielt tilgodesees. Hvis § 32 nr. 1, 1. pkt. skal sammenfalle med rettsgrunnsetningene, vil det ikke utløse erstatning for ødelagt byggetomt selv om tomten ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte hvis reguleringsformålet har et verneformål av betydning. Dette kan for eksempel tenkes ved regulering til spesialområde bevaring av kulturhistoriske hager eller annen ubebygget grunn. Hvis en eiendom reguleres til bevaring for å hindre en skadelig virksomhet som utbygging er det et forbud som ikke gir andre noen rett eller adgang til å bebygge eiendommen ytterligere. Det kan ikke sammenlignes med ekspropriasjon og gis ikke erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Hvis ikke vil det for eksempel bli forskjell på om en eiendom reguleres til bevaring etter plan- og bygningsloven eller fredes etter kulturminneloven, da innskrenkninger etter kulturminneloven følger alminnelige rettsgrunnsetninger. Erstatning etter § 32 nr. 1 har

etter det jeg kan spore aldri blitt tilkjent for bevaringsformål i rettspraksis, og det kan spørres om bestemmelsen i det hele tatt dekker slik regulering. Første pkt. har hittil kun hatt betydning i byggelinjetilfelle.

Skal § 32 nr. 1, 1. pkt ha det samme innhold som alminnelige rettsgrunnsetninger i tilfeller av vern som skissert ovenfor, må § 32 nr. 1 tolkes innskrenkende i forhold til sin ordlyd. Bortfall av regningssvarende utnyttelse er nødvendigvis ikke nok etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Det er derfor på dette punkt alene grunnlag for å si at det ikke er samsvar mellom 1. pkt. rettsgrunnsetningene.

7.2.6 Erstatning for tap av "byggesjanse"

Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. pkt. gir erstatning for ødelagt byggetomt. Hvis alminnelige rettsgrunnsetninger aldri gir erstatning for tap av en byggesjanse, kan aldri 1. pkt. og alminnelige rettsgrunnsetninger ha det samme innhold. Hvis byggesjansen aldri ble erstattet etter § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt, ville denne bestemmelse ikke ha noe reelt innhold.

Av Rambjørdommen går det frem at byggesjansen etter lang tradisjon er belagt med en rekke restriksjoner. Grunneier fikk her ikke erstattet tapte utbyggingsmuligheter. Det samme går frem av Jærstrendenedommen og Hydalendommen. I Hydalendommen ble det ikke tilkjent erstatning til tross for at ingen bebyggelse var mulig på utparsellerte hyttetomter. Det kan ikke fastslås ut fra høyesterettspraksis at byggesjansen aldri kan erstattes etter rettsgrunnsetningene, selv om slik erstatning enda ikke har forekommet. Men det er uansett gir denne praksis et argument for at ikke 1. pkt. og rettsgrunnsetningene har samme innhold. Skulle et sammenfall skje ville dette være mest sannsynlig i tettbygd strøk. Jeg kommer nærmere inn på dette i de følgende underkapitler.

Særlig sterk er regelen om at byggesjansen ikke erstattes når utbyggingen ansees skadelig i forhold til de verneverdier rådighetsinnskrenkningen skal beskytte. Her kommer formålet som nevnt ovenfor inn som spesielt viktig. Det vil ofte være en motsetning mellom vern og byggeklar tomt, og vern vil som regel alltid være begrunnet

i viktige samfunnshensyn. Det er gode argumenter for å si at det heller ikke er særlig samsvar mellom 1. pkt. og rettgrunnsetningene hva gjelder erstatning for byggetomt. 1. pkt. inneholder ingen begrensninger i erstatningsplikten i samsvar med de momenter Høyesterett gjentatte ganger har lagt i alminnelige rettgrunnsetninger.

7.2.7 Etablert bruk

En rådighetsinnskrenkning hvor § 32 nr. 1 er aktuell, vil som regel ikke medføre noen forandring i eksisterende utnyttelse. En byggetomt representerer ingen igangværende bruk da den er ubebygd. Det kan på den annen side argumenteres for at tradisjonell drift i tettbygd strøk er utbygging. Spørsmålet blir om det i disse tilfellene kan oppstå likhet mellom 1. pkt. og alminnelige rettgrunnsetninger. Om dette vil være tilfelle beror igjen på en helhetsvurdering hvor andre momenter som formålet og om inngrepet vil være sterkt urimelig vil spille inn. I Norakjennelsen ble ikke en utbyggingsforventning i et tradisjonelt industriområde langs Akerselva erstattet.

Alminnelige rettgrunnsetninger gir ikke rett til erstatning alene på grunn av etablert bruk, selv om etablert bruk kan være et moment i de enkelte vurderinger i høyesterettspraksis. At inngrepet ikke rammer en etablert bruk blir som regel brukt som argument for å ikke tilkjenne erstatning. Dette betyr ikke at det derimot må gis erstatning i de motsatte tilfelle. I Krokedaldommen ble som et eksempel erstatning ikke tilkjent selv om fredningen av en lakseelv medførte et vesentlig inngrep i en etablert bruk. I Hydalendommen derimot var inngrepet nødvendig for å stanse en ny type utnyttelse av eiendommen.

7.2.8 Gir alminnelige rettgrunnsetninger erstatning for byggegrenser i likhet med § 32 nr. 1?

En byggegrense medfører i utgangspunktet ingen overføring av eiendomsretten. Den er en grense på grunneiers egen tomt som han ikke kan bygge utenfor. Med andre ord en innskrenkning av rådigheten som etter den store hovedregel er erstatningsfri. Byggegrensen gir ingen andre en rett til å bygge utenfor denne på grunneiers tomt. Den overfører ingen byggerett til andre på grunneiers eiendom. Hadde det vært tilfellet

hadde det helt klart vært et tilfelle som skulle erstattes etter Grl. § 105. Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. pkt. er en særbestemmelse som gir grunneier en rett uavhengig av alminnelige rettsgrunnsetninger. I Rt. 1935 s. 247 tilkjente Høyesterett erstatning for en byggelinje i Tidemands gate i Oslo på den bakgrunn av at det før reguleringsplanens byggelinje, så vidt var mulig å få plass til en ekstra villabygning i hagen til en eldre villa. Tilfellet hadde helt klart ikke kvalifisert til erstatning etter de strenge kriterier utledet av Grl. § 105. I saken var det ingen overføring av rett, men en rådighetsinnskrenkning som etter 105 ikke gir erstatning. Dommen er gammel⁴⁶, men bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt. har i realiteten ikke noe annet innhold enn i dag siden bygningsloven av 1924, jfr. kapittel 2.

7.2.9 Sammenlikning av prosess

Det kan ikke tilkjennes erstatning etter § 32 nr. 1 og alminnelige rettsgrunnsetninger i samme sak, jfr. Rt. 1994 s. 813. Saker som omhandler alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105 går for de vanlige domstoler og avgjøres ved dom. Etter plbl. § 59 skal saker med hjemmel i § 32 nr. 1 gå for skjønnsretten og behandles etter lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 har blitt sett på som en sentral bestemmelse prinsipielt sett, og har flere ganger blitt drøftet av Høyesterett i saker om rådighetsinnskrenkninger i spørsmålet om erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Høyesterett har vært forsiktige med å være konsekvent i å gi reglene det samme innhold. Det har i praksis vært svært få erstatningssaker hjemlet i § 32 nr. 1, jfr. Sandvik 1987 s. 161.

7.2.10 Høyesteretts praksis

Bjørn Stordrange hevdet i sin artikkel i lov og rett 1994 s. 407 på s. 409 at mulighetene for at § 32 nr. 1 gikk lenger i å tilkjenne erstatning enn alminnelige rettsgrunnsetninger ble avlivet i Småsetrandommen. Jeg mener Stordranges konklusjon på dette punkt ikke

⁴⁶ Dommen kan derimot kritiseres fordi eiendommen allerede var bebygd og at man gav erstatning for hagedelen til tross for at det er hele eiendommen på stedet som skal vurderes.

er riktig. I saken krevde grunneierne erstatning for ødelagte byggetomter på grunn av regulering til spesialområdene bevaring og naturvern. Dommen tok kun stilling til hjemmelen i § 32 nr. 1, 3. pkt som henviser til naturvernlovens §§ 20, 20 b og 20 c og tok dermed ikke stilling til 1. pkt. i § 32 nr. 1. Dommen kan derfor ikke tas til inntekt for at 1. pkt. ikke kan gå lenger enn alminnelige rettsgrunnsetninger. I Norakjennelsen prosederte staten som et av grunnlagene at det var samsvar mellom alminnelige rettsgrunnsetninger og § 32 nr. 1. Høyesterett tok ikke standpunkt til noen slik sammenlikning heller i Norakjennelsen.

I Norakjennelsen hadde førstvoterende noen uttalelser i forbindelse med erstatningsfastsettelsen ved ekspropriasjon som er interessante også i forhold til § 32 nr. 1. Førstvoterende i Norakjennelsen som var i mindretall uttalte nederst på s. 1157 at det i Hydalanddommen og Småsetranddommen ikke var tale om regulerte byggetomter som tidligere hadde vært bebyggt gjennom mange år. Forholdene kunne derfor ikke sammenlignes med en etablert bruk som ved Akerselva i Oslo: *”Tomtene i Hydalen lå i et seterdalføre og hadde aldri vært bebyggt. For Småsetrans vedkommende måtte byggemulighetene i flere tiår ha fremstått som meget usikre. Forholdene langs Akerselva er helt annerledes. Det foreligger her en etablert tomtebruk og tomteverdi. Arealene i området har vært kjøpt og solgt i tillit til at de kunne utnyttes til bebyggelse..”*

Flertallet stilte seg derimot bak dommer Aarbakke som uttalte på s. 1161: *”Etter rettspraksis finner jeg det klart at en utbyggingsforventning ikke i seg selv har erstatningsrettslig vern ved en eventuell innløsning. Jeg viser særlig til avgjørelsene i Rt. 1993 side 321 (Hydalen) og Rt. 1993 side 1333 (Småsetran), og jeg finner derfor at selve den utbyggingsforventning som for Nora Eiendom måtte ha knyttet seg til friområdet på Nedre Foss etter de tidligere reguleringsplaner, ikke kan komme i en annen stilling”.*

Høyesterett gir uttrykk for at utbyggingsforventninger i tettbygd strøk ikke nødvendigvis kommer i noen særstilling. Uttalelsen trekker i den retning at alminnelige rettsgrunnsetninger ikke vil gi noe særlig bedre vern av byggesjansen i sentrale områder.

En sentral dom som behandlet forholdet mellom erstatning for inngrep etter vegloven § 29 og byggegrense pålagt etter plan- og bygningsloven er Rt. 1973 s. 1224 "Barmen & Lund". Dommen bygger blant annet på en tidligere avgjørelse i Rt. 1972 s. 102 hvor Høyesterett la til grunn at § 32 nr. 1 kunne gjelde også i et tilfelle hvor byggegrensen ikke var hjemlet i reguleringsplan. Det vil si at § 32 nr. 1 fikk en anvendelse som en norm utenfor plantilfellene. Dette kan være en enkel konklusjon for Høyesterett i tilfeller hvor det står mellom byggegrenser med forskjellig hjemmel, men atskillig vanskeligere hvis man trekker mer kompliserte tilfeller og inkluderer de "særlige grunner" i § 32 nr. 1. Å utlede noen generell "norm" fra disse dommene til bruk utover byggegrensetilfellene bør man derfor være forsiktig med. Alminnelige rettsgrunnsetninger må nødvendigvis ikke rekke like langt i alle tilfeller.

7.2.11 Identitet i enkelttilfeller

Som belyst har ikke byggesjansen noen særstilling i erstatningsvurderingen etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Spørsmålet blir om det i spesielle tilfelle kan oppstå et sammenfall med det som hadde fulgt av § 32 nr. 1. Identiteten kan tenkes oppstå i tilfelle av en byggeklar tomt i bymessige strøk hvor all annen regningssvarende bruk er utelukket. Det vil i så fall være en tilfeldighet om en slik identitet oppstår, dvs. at alminnelige rettsgrunnsetninger vil gjelde og det samtidig vil være et krav på grunn av for eksempel byggegrenser.

Etter de undersøkelser jeg har gjort, må jeg stille meg helt bak den forståelse som er gjort av departementet i Ot. prp nr. 1, 1965 på s. 55: *"Prinsippet om erstatning for ødelagt byggetomt i den gjeldende bygningslovs § 42 nr. 4 som Sakførerforeningen har vist til, gjelder forhold innenfor bymessige strøk der bebyggelse er den påregnelige og dominerende form for grunnutnytting og ofte den eneste mulige form for regningssvarende privat utnytting av grunneiendommer"*.

7.2.12 § 32 nr. 1, 1. pkt. som fordelingsbestemmelse i bebyggelsesområder

Det ovenstående må sees på bakgrunn av den funksjon som var bestemmelsens utgangspunkt som en fordelingsbestemmelse der en enkelt eiendom i et utbyggingsområde spesielt ble skadelidende i forhold til det som tilfalt de omkringliggende eiendommer⁴⁷. Denne begrensning av bestemmelsen er lagt til grunn i Knophs oversikt over Norges rett 10. utg. 1993 på s. 1070: *”Den gjelder tomt i område som utlegges til bebyggelse, og hvor tomten nettopp som en følge av reguleringsbestemmelsene ødelegges som byggetomt,..”*. Det viktige å merke seg er at bestemmelsen i Knoph beskrives å gjelde tomt i område som utlegges til bebyggelse. Fleischer 1992 beskriver på s. 642 hvordan reguleringsplanen *”plukker ut en enkelt eiendom som gjenstand for slike bestemmelser at de økonomiske muligheter blir ødelagt – i motsetning til det som ellers vil gjelde eiendommene omkring”*. Dette samsvarer godt med vilkåret om *”ødelagt som byggetomt”*. Direktoratet for naturforvaltnings håndbok *”Juss i strandsonen”* 2002 legger også en slik forståelse til grunn på s. 51.

Staten anførte som et av grunnlagene i Norakjennelsen på s. 1145 at § 32 nr. 1 og § 42 er forbeholdt fordelings- og tilegnelsesreguleringer. Alle dommerne var enige om at § 42, 1. ledd ikke kunne begrenses til slike tilfeller. Bestemmelsen i § 32 nr. 1 ble ikke nevnt i denne sammenheng, da det var § 42 som var den aktuelle hjemmel. Som redegjort for i kapittel 5 er det viktig å skille mellom § 32 nr. 1 og § 42 selv om de begge inneholder et vilkår om at eiendommen ikke lenger er *”regningssvarende”*. Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. pkt. har et eget selvstendig innhold og har blitt til for å veie opp særlig uheldige tilfeller i byggeområder, jfr. kapittel 2.2.4. Innløsningsbestemmelsen i § 42 skal derimot beskytte grunneier mot at en ekspropriasjonsadgang til bestemte formål blir *”hengende over”* eiendommen på ubestemt tid. Norakjennelsen har derfor ingen prejudikatsvirkning som svekker forståelsen av 1. pkt. som en fordelingsbestemmelse.

Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 1. pkt. har som utgangspunkt et fordelingshensyn der hvor enkelte eiendommer ved utbygging av infrastruktur som skulle tjene omkringliggende eiendommer fikk en vesentlig dårligere utnyttelse enn de andre eiendommer. Det var

⁴⁷ Jfr. fremstillingen i kap. 2 om erstatning for villabebyggelse i bygårdsstrøk og byggelinjer som skjærer eiendommen så oppføring av regningssvarende bebyggelse ikke blir mulig.

derfor rettferdig med kompensasjon. Etter de undersøkelser gjort i tilgjengelige rettskilder, mener jeg, bortsett fra hva gjelder unntaket for landbrukseiendom i det nyere 2. pkt, at dette er den riktige forståelsen av 1. pkt. Alminnelige rettsgrunnsetninger er ikke begrenset på samme måte hva gjelder anvendelsesområdet.

Interessant nok finnes et lignende fordelingshensyn, som det som ligger bak § 32 nr. 1, i det såkalte "parkprinsippet" i verdifastsettelsen ved ekspropriasjon. "Parkprinsippet" er et unntak fra hovedreglen om at reguleringsplanen legges til grunn i verdifastsettingen. Blant annet i tilfelle av kommunal innløsning etter § 43 nr. 2 kan dette komme til anvendelse hvis vilkårene for prinsippet er oppfylt.

7.2.13 Sammenfaller "særlige grunner" med alminnelige rettsgrunnsetninger?

Spørsmålet blir om bestemmelsen i § 32, 1. pkt utover byggelinjer vil ha noe avvikende innhold fra § 105 hva gjelder de "særlige grunner". Hvis ikke særlige grunner gir noe mer enn § 105, vil dette tillegg ikke noen selvstendig betydning. Den eneste betydning vil være at 105 går for de vanlige domstolene og det ikke vil være mulig å påberope seg § 32 og 105 i samme sak. En innløsningsbestemmelse for tap ved byggelinjer kan ivareta de særlige tilfeller ved byggelinjer.

Som gjennomgått i kapittel 3, er det vanskelig å finne hva som menes med andre særlige grunner. Det er forenkling av tidligere tekst i bygningsloven av 1924. I 1965 ble ordlyden endret ved en redaksjonell endring. Dette skulle ikke medføre noen realitetsendring i bestemmelsen. Dette er også lagt til grunn i RG 1975 s. 161 på s. 167 (nest nederste avsnitt). "Særlige grunner" kom inn i stedet for henvisningen til reguleringsens vedtekter i bygningsloven av 1924 hvor det som eksempel på slike vedtekter ble nevnt avstand til nabogrense. Det er heller ikke noe holdepunkt i rettspraksis for at noe annet enn at det er slike grenser som erstattes. Det er ikke mulig å finne relevant rettspraksis som gir "særlige grunner" noe innhold. Av de få saker som har gått for retten med hjemmel i § 32 nr. 1 og hvor grunneier ikke har anført en gal anvendelse av § 32 nr. 1, kan jeg bare se å finne saker som omhandler byggegrense/bygglinje. Alminnelige rettsgrunnsetninger vil også dekke sterkt urimelige

tilfeller ved andre inngrep enn byggelinjer. ”Andre særlige grunner” har til dags dato i praksis ikke hatt noen betydning i § 32 nr. 1.

Som tilfellet må være med tolkningen av Grl. § 105, er ”andre særlige grunner” og ”regningssvarende” ikke egnet til bedømmelse i en skjønnsrett⁴⁸. Skjønnsmenn har som regel ingen forutsetninger for å vurdere så vanskelige juridiske spørsmål som dette har vist seg å være. Det har ikke vært uvanlig at Høyesterett i de få saker som har omhandlet erstatning etter § 32 nr. 1 har måttet oppheve skjønnet på grunn av feil rettsanvendelse. Det som blir igjen, hvis de særlige grunner fjernes fra § 32 nr. 1, er tolkningen av regningssvarende utnyttelse av den hele eiendom på stedet⁴⁹. Bygningslovkomitéen av 1954 var inne på at § 32 nr. 1 kunne gå for de vanlige domstoler jfr. kapittel 2.2.6.2.

7.2.14 Konklusjon 1. pkt

Jeg mener det må være grunnlag for å si at en påstand om at § 32 nr. 1, 1. pkt har det samme innhold som alminnelige rettsgrunnsetninger ikke kan være riktig. Alminnelige rettsgrunnsetninger har flere vurderingsmomenter enn § 32 nr. 1 og vil fange opp de ekspropriasjonsartede tilfellene. 1. pkt. setter opp en regel for bestemte tilfelle – byggetomtene. Bortfall av regningssvarende bruk som vilkår etter 1. pkt. er imidlertid ikke alltid nok til erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, selv om et sammenfall lettere kan oppstå når vilkåret ”regningssvarende” er oppfylt. Dette blir logisk sett i tettbygd strøk hvor bebyggelse kan være eneste regningssvarende utnyttelse. Høyesterett har i de alminnelige rettsgrunnsetninger derimot ikke gitt byggetomter eller byggesjansen noe spesielt vern i forhold til annen virksomhet. Særlig er formålet for reguleringen av betydning når den skal stanse en utbygging.

⁴⁸ Fra 1. januar 2003 er skjønnsrettens funksjoner overtatt av Tingsretten. Endringen av betegnelse medfører ingen realitetsendringer i de materielle eller prosessuelle regler.

⁴⁹ Jfr. departementets begrunnelse i 1899 for innføringen av begrepet regningssvarende i for å gi mindre rom for tolkning hos skjønnsmenn.

Det er ikke sikkert at alminnelige rettsgrunnsetninger vil fange opp alle byggelinjetilfelle som kan gi erstatning etter § 32 nr. 1. Hadde innholdet vært det samme som i alminnelige rettsgrunnsetninger, kunne § 32 nr. 1 henvist til rettsgrunnsetningene i likhet med nvl. § 20 b. En rettferdig løsning er at 1. pkt. fortsetter å gjelde som den spesialbestemmelsen som den er ment til å være, men slik at den bare knyttes til byggelinjer innenfor vei⁵⁰. I andre tilfeller bør reguleringens formål få en vurdering som etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Hensiktens betydning har lang tradisjon i norsk rett. Hvis ikke blir det vanskeligere å regulere uønskede skader av bebyggelse etter plan- og bygningsloven enn etter særlovgivningen.

7.3 Identiteten mellom alminnelige rettsgrunnsetninger og § 32 nr. 1, 2. pkt.

Naturvern har i Høyesterettspraksis blitt sett på som et formål av stor betydning. § 32 nr.1, 2. pkt. gjelder spesielt naturvern- og friluftsområder. I fremstillingen i kapittel 6 gikk det frem at bortfall av regningssvarende bruk nødvendigvis ikke nok til å få erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger i naturverntilfellene. Spørsmålet blir om bestemmelsen allikevel skal tolkes i samsvar med rettsgrunnsetningene. Departementet skrev i de alminnelige merknader til ”eierrådighet og erstatning” på s. 77 i proposisjonen: *”Ved regulering til friluftsførmål vil de restriksjoner som dette medfører for landbruksdriften i området, trolig bare unntaksvis være så omfattende at de utløser erstatningsansvar. Departementet har allikevel funnet grunn til å ta inn uttrykkelig bestemmelse i § 32 om at kommunen skal betale erstatning etter skjønn hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan nyttes regningssvarende”*.

Fleischer 1992 på s. 653 skrev at departementet sannsynligvis bare lovfestet det som allikevel hadde fulgt av alminnelige rettsgrunnsetninger. Formuleringen tyder på at departementet ikke ønsket en endring av gjeldende rett, men allikevel tok med en *”uttrykkelig bestemmelse”*. Sitatet fra forarbeidene gir inntrykk av at departementet beskriver hva som gjaldt på det tidspunkt sitatet ble skrevet, det vil si det som fulgte av

⁵⁰ Gode grunner taler for at den burde bli en innløsningsbestemmelse, jfr. kapittel 11.

alminnelige rettsgrunnsetninger som bare ”unntaksvis” utløser erstatningsansvar.

Ordlyden i 2. pkt. er ufullstendig da den ikke har med begrensningen om at bestemmelsen bare gjelder naturvernformål og friluftformål og må tolkes. Et annet moment er sammenhengen mellom 2. og 3. pkt. ved naturvernregulering som skal erstattes i samsvar med nvl. § 20 b. Hvis 2. pkt. ikke tolkes i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger vil det være fordelaktig for grunneier å påberope seg 2. pkt. fremfor nvl. § 20 b som ”kun” gir erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. En bedre erstatningsmessig stilling ved naturvernregulering etter plan- og bygningsloven enn etter naturvernloven var etter min mening ikke tilsiktet av departementet. Gode grunner taler for en tolkning av 2.pkt. til ikke å rekke lenger enn alminnelige rettsgrunnsetninger.

7.4 Identiteten mellom alminnelige rettsgrunnsetninger og § 32 nr. 1, 3. pkt.

7.4.1 Forholdet mellom henvisningen til nvl. § 20 og alminnelige rettsgrunnsetninger

Når det gjelder henvisningen til 20 må det være klart at bestemmelsen går betraktelig lenger enn alminnelige rettsgrunnsetninger. Det vises til drøftelsene i kapittel 3 og 10.

7.4.2 Forholdet mellom henvisningen til § 20 b og alminnelige rettsgrunnsetninger

Etter nvl. § 20 b kan inngrep erstattes etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Erstatningshjemmelen ligger derfor i alminnelige rettsgrunnsetninger og ikke i 20 b, jfr. kapittel 3. Det må derfor legges til grunn at det er samsvar mellom henvisningen i § 32 nr. 1, 3. pkt. til nvl. § 20 b og rettsgrunnsetningene.

7.4.3 Forholdet mellom henvisningen til nvl § 20 c og alminnelige rettsgrunnsetninger

Nvl. § 20 c om innløsning benytter det samme begrepet ”regningssvarende” som § 32 nr. 1, men etter Høyesterettspraksis (Rambjøra 1987 s. 311 nederst på s. 319) kan innløsning bare forekomme hvis kriteriene etter Grl. § 105 er oppfylt.

Alminnelige rettsgrunnsetninger gir kun krav på erstatning i penger og gir ikke grunneier noe krav for innløsning. Bestemmelsen i 20 c gir dermed en utvidet rett i forhold til det som følger av rettsgrunnsetningene selv om vurderingen av om vilkårene er oppfylt er de samme som etter rettsgrunnsetningene.

8 Bestemmelser som ikke hører hjemme i § 32 nr. 1

8.1 Særbestemmelsen om ”landbruksformål” i § 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt.

8.1.1 OM § 32 NR. 1, 1. LEDD 2. PKT. ”LANDBRUKSFORMÅL”

Dette punkt er i det vesentlige gjort rede for i oppgavens gjennomgang av departementets behandling i Ot. prp. nr. 56, 1984-85. Bestemmelsen gir et unntak fra den reglen som har vært gjennomgående helt fra Kristianialoven av 1899 om at det kun gis erstatning ved tap av byggetomt. En av grunnene til at landbrukseiendom er et tema overhodet er at lovens virkeområde i 1965 ble utvidet til å omfatte hele landet og dermed også utenfor tettbygd strøk. Det ble allikevel ikke gjort noe unntak i 1965 fra at bestemmelsen kun skulle gjelde byggetomtilfellene.

Begrunnelsen for å ta med landbrukseiendom spesifikt i § 32 nr. 1 er hjemmelen i § 25 til å regulere til friluft og naturvernformål. Som anført tidligere ble denne begrunnelse brukt av departementet til tross for at friluftformål også etter bygningsloven av 1965

var et reguleringsformål etter § 25. Det samme var sannsynligvis adgangen til å regulere til naturvernområde som spesialområde. Bestemmelsen i 2. pkt. har den funksjonen at den gir hjemmel til erstatning for landbrukseiendom før 3. pkt. henviser til naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c. Det blir dermed klart at naturvernregulering av landbrukseiendom skal erstattes etter naturvernloven. Etter forarbeidene gjelder 2. pkt. kun ved regulering til frilufts- og naturvernområde, mens lovteksten ikke har tatt dette opp i seg. Lovteksten er derfor meget uklar.

Lovteksten i § 32 nr. 1, 1. ledd 2. pkt. slik den er utformet i dag er mer egnet til å forvirre enn til å tilføre bestemmelsen noe nytt. Dette behovet for erstatningsvern i de særlige tilfelle hva gjelder landbrukseiendom burde være ivaretatt av alminnelige rettsgrunnsetninger utledet av Grl. § 105, og gode grunner taler for å tolke 2. pkt. i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger. Departementets uttalelse om at de ikke skal gi noe mer enn erstatning etter de alminnelige prinsipper. Spørsmålet blir derfor om det har noen særlig for seg å opprettholde 1. ledd 2. pkt. i § 32 nr. 1.

8.1.2 BESTEMMELSEN OM "EIENDOM SOM BARE KAN NYTTES TIL LANDBRUKSFORMÅL" I § 32 NR. 1, 1. LEDD 2. PKT. OG SAMMENHENGEN MED FRILUFTSFORMÅL OG NATURVERNFORMÅL I § 25 NR. 6.

I tillegg til de nevnte forslag om landbrukseiendom i § 32 nr. 1, 2. pkt. og henvisningen til naturvernloven i 3. pkt, fremmet departementet i Ot. prp. nr. 56 1984-85 på s. 60 forslag om at reguleringsformålet "landbruksområde" ikke kunne kombineres med formålene naturvernområde og friluftsområde. Lovteksten i § 25, 2. ledd 2. pkt. har derfor fått ordlyden: *"Reguleringsformålene friluftsområde og naturvernområde kan imidlertid ikke kombineres med reguleringsformålet landbruksområde"*.

Dette ble gjort som et unntak fra hovedreglen om at det kan fastsettes flere reguleringsformål innenfor samme areal i § 25, 2. ledd 1. pkt. som lyder: *"Det kan fastsettes flere reguleringsformål innenfor samme område eller i samme bygning"*.

Den forbudte kombinasjon av formål sett i sammenheng med de nye bestemmelsene i §

32 nr. 1 pkt. 2 og 3 gir i teorien erstatning i flere tilfelle enn hvis kombinasjonene var tillatt. Siden § 25 forbyr kombinasjon av formålene, kan ikke eiendom som nyttes til landbruksformål reguleres til friluftsfomål og naturvern uten at landbruksformålet fjernes. Dette vil i så fall kunne medføre erstatning etter i § 32 nr. 1, 2. pkt. fordi landbrukseiendommen da sannsynligvis ikke lenger kan drives regningssvarende. Sammen danner derfor §§ 25 og 32 nr. 1 et system hvor eiere av landbrukseiendom blir spesielt tilgodesett erstatningsmessig.

Tradisjonelt landbruk kan allikevel drives i en del tilfeller ved regulering til naturvernområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6 der vernegraden tilsvarer den i som finnes i nasjonalparker og landskapsvernområder, og vernebestemmelsene i vedtaket tillater slikt landbruk. Slikt sett burde det i flere tilfelle være mulig å kombinere friluftsfomål og naturvernformål med landbruksformål. Når det gjelder friluftsfomål uttalte departementet på side 77 i proposisjonen at restriksjonene på landbruket ved regulering til friluftsfomål *”trolig bare unntaksvis være så omfattende at de utløser erstatningsansvar”*. Det må nødvendigvis ikke være noe i veien for at allmennheten kan bedrive friluftsliv der det også drives landbruk.

En kombinert regulering hindres selv der denne løsningen klart ville vært den mest hensiktsmessige. Den økonomiske risikoen kombinasjonsforbudet skaper, har den virkningen at kommunene vil være mer tilbakeholdne med å regulere landbruksareal til slike formål. I praksis legges det en begrensning på den demokratiske styring av arealbruken som plan- og bygningsloven forutsetter, og en begrensning på mulighetene til å regulere til disse viktige formålene.

Bestemmelsen i § 25, 2. ledd 2. pkt. bør fjernes da bestemmelsen kun har en ”skjult” erstatningsfunksjon. Det må bli opp til planmyndighetene i det enkelte tilfelle å vurdere hvilke kombinasjonsmuligheter som gir den optimale forhold mellom vern og utnyttning gjennom reguleringsbestemmelse i den enkelte regulerings sak. Myndighetene i den enkelte sak vil ha de beste forutsetninger for å bedømme om kombinasjoner er mest hensiktsmessig. Jeg viser i denne sammenheng til prinsippet om at domstolene ikke kan overprøve forvaltningens skjønn i forhold til nødvendigheten av et rådighetsinngrep som blant annet kom til uttrykk i Hydalendommen.

8.2 Henvisningen til naturvernloven i § 32 nr. 1, 1. ledd 3. pkt.

8.2.1 Forandringene i naturvernloven i 1985

Hensikten var at en henvisning til §§ 20, 20 b og c ville sørge for størst mulig likhet mellom de tilfellene hvor en eiendom blir regulert til naturvernområde etter plbl. § 25, 1. ledd nr. 6 og de tilfellene hvor det skjer i vedtak etter naturvernloven.

Etter planlovutvalgets lovforslag om bestemmelser som kunne gis i kommuneplan hadde det kunne gis bestemmelser og restriksjoner på landbruket i naturvern- og friluftsområdene. Økonomisk tap som følge av dette ble forutsatt erstattet i en egen bestemmelse som henviste til alminnelige rettsgrunnsetninger. Det var ingen egen bestemmelse i utvalgets forslag som henviste til naturvernloven når det gjaldt naturvernområdene, men det var naturvernloven utvalget henviste til i sin begrunnelse for vedtaket i NOU 1983:15 på s. 44: *”det tas inn tilsvarende bestemmelse som i § 20 i naturvernloven om at økonomisk tap kan kreves erstattet i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger”*. På den tid utvalget behandlet dette gav § 20 kun erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger for vernevedtak etter naturvernloven. Alle vernekategorier gav den samme erstatning som var i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger.

Erstatningsreglene i naturvernloven ble i 1985 vedtatt endret av Stortinget etter at regjeringen Willoch hadde foreslått å øke erstatningene til grunneiere som ble rammet av fredning etter naturvernloven. Økningen skulle gjelde ved fredning til naturreservater etter nvl. §§ 8 og 9 og til naturminner i § 11. Etter denne endring har rettighetshavere i eiendom som blir fredet til disse formål etter § 20 krav på erstatning for sitt økonomiske tap. Erstatningen skal fastsettes etter reglene i lov om vederlag ved overføring av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17, dvs. at det gis erstatning som ved ekspropriasjon. Begrunnelsen var at så strenge rådighetsinngrep skulle likestilles med ekspropriasjon.

På grunn av at denne lovendringen av naturvernloven § 20, kommer i tid etter departementets lovforslag om § 32 nr. 1, 3. pkt. også de av naturvernlovens bestemmelser inn som ikke er i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger da § 32

nr. 1 henviser konkret til nvl. §§ 20, 20b og 20 c. Ved verneformer som beskrevet i § 20 skal erstatningen beregnes som ved ekspropriasjon. Det vil si at erstatningshjemmelen og erstatningsutmålingen er atskillig mer liberal i § 20 enn i § 20 b som henviser til erstatning etter de betydelig mer restriktive alminnelige rettsgrunnsetninger.

8.2.2 Bør statlige og kommunale vedtak likestilles ved anvendelse av nvl. § 20?

Der hvor en reguleringsplan med naturvernformål utløser erstatning til grunneier som ved ekspropriasjon etter nvl. § 20 oppstår etter min mening problemer. Bestemmelsen i § 32 nr. 1, 3. pkt. er begrunnet ut ifra at like tilfeller skal behandles likt. Denne begrunnelsen er etter min mening ikke holdbar.

En kommunal regulering etter plan- og bygningsloven er ikke det samme som vedtak etter naturvernloven fattet av departementet. Hvis man sammenlikner med fredningsvedtak etter kulturminnelovens § 15, kan bare endres ved nytt statlig vedtak. Slike endringer skjer i praksis nesten aldri. En kommunal regulering til spesialområde bevaring kan forandres ved et vanlig flertall i kommunestyret. Dette forekommer særlig når behovene melder seg i pressområder som en følge av samfunnsutviklingen. Det samme vil være tilfelle med kommunal regulering til naturvernområde. Et statlig vedtak vil som regel være av mer varig karakter enn en reguleringsplan.

Kommunene er opptatt av å oppfølge egeninteresser og forholder seg ofte annerledes til vernespørsmål av større samfunnsmessig betydning enn et departement. Et godt eksempel på dette er forløpet til Småsetrandommen hvor kommunen ønsket utbygging på tvers av nasjonale verneinteresser. Statens hyppige bruk av innsigelse viser behovet, men uten at dette fanger opp alle ”uforsvarlige” planer. En av de største mulighetene til å treffe vedtak av stor økonomisk betydning for en privat part i kommunen ligger nettopp i reguleringsmyndigheten etter plan- og bygningsloven, og de områder som ofte er mest attraktive for utnytting er verneområdene. Det er flere eksempler på at større

grunneiere og entreprenører i flere tiår sitter på såkalte tomtereserver i verneområder⁵¹ i påvente av utbyggingsmuligheter. Det blir i denne perioden som regel fremmet en rekke utbyggingsforslag til en rekke forskjellige kommunestyre som har forskjellige syn på bevaring. Dette viser at eiendomsutviklere ikke slår seg til ro med et vernevedtak etter plan- og bygningsloven.

De politiske partier har programfestet meget forskjellige og prinsipielle syn på hva en grunneiers friheter bør være, og reguleringssakene blir ofte avgjort av knappe flertall. Det kan derfor tenkes tilfelle hvor grunneier først får erstatning som ved ekspropriasjon uten at kommunen eksproprierer eiendommen etter § 43 nr. 2, og at grunneier på et senere tidspunkt får utnytte eiendommen eller en del av den på en for han tilfredsstillende økonomisk måte. Det burde vært hindret i lovverket at denne muligheten i det hele tatt kan oppstå. Kommunen burde konsekvent overta eiendomsretten som ved ekspropriasjon når den allikevel må betale erstatning som ved ekspropriasjon. Noe annet er urimelig og uøkonomisk forvaltning av offentlige midler.

Det kan også tenkes tilfeller hvor det først gis erstatning som ved ekspropriasjon ved reguleringsplan eller vedtak etter naturvernloven og at det på et senere tidspunkt blir aktuelt å ekspropriere vedkommende eiendom. Da har grunneier fått full erstatning fra før. Hva skal det offentlige betale i erstatning ved en slik ekspropriasjon? Willoch-regjeringens lovendring i 1985 var ikke et solid arbeid i forhold til å få gode erstatningsregler.

8.2.3 Likhets hensynet i forhold til andre reguleringsformål i plan- og bygningsloven

Sterke likhetshensyn taler for at naturvernformål behandles på linje med de andre reguleringsformålene i plbl. § 25. For øvrig viser det seg at kommunene i meget liten

⁵¹ Et eksempel er Selvaagbyggs oppkjøp av eiendommer i områder som var vernet eller senere ble underlagt vern i Kruses gt. 7 og 9, Ekely, Ullern gård, Abildsø gård og Madserud allé 24 -36 (alle i Oslo kommune). Utbyggingsforslag ble også fremmet etter regulering til bevaring etter plan- og bygningsloven.

grad regulerer områder til spesialområde naturvern, jfr. Utredning for DN 1999-8 s. 79. Dette kan ha sin årsak i at erstatningsreglene er strengere enn for de andre formålene, og at det er usikkerhet rundt erstatningsreglene. Resultatet blir at bestemmelsen har en preventiv virkning på regulering til naturvernformål. Økninger av erstatningsmulighetene i særlovgivningen på de forskjellige områder, åpner for et press fra interessegrupper for å få tilsvarende større erstatninger på sine områder også for vanlig reguleringsvirksomhet etter plan- og bygningsloven. Det er grunnlag for å si at en slik utvikling svekker reguleringsinstituttet og mulighetene for styring av arealressursene. Utviklingen går i så fall motsatt vei enn det som er påkrevd for å møte fremtidens økende behov for styring. Jeg viser i denne sammenheng til strandlovdommens ”alminnelige del” på s. 71 hvor det ble spesielt fremhevet hvordan et samfunn i utvikling vil medføre et økende behov for regulering av arealene. Etter mitt syn ligger det i utviklingens natur at den må styres for å oppnå en forsvarlig samfunnsutvikling og verdiskapning. For å oppnå denne målsetning er prinsippet om at rådighetsinnskrenkninger er erstatningsfrie helt essensielt. At behovet for ressursregulering er sterkt økende er det internasjonal aksept for.

8.3 Ny NOU 2004:28 vedrørende naturmangfoldloven (erstatte naturvernloven)

Betydningen av en henvisning fra § 32 nr. 1 til den kommende lov av bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) vil avhenge av innholdet i naturmangfoldlovens erstatningsbestemmelser. I forslaget til den nye loven i NOU 2004:28 blir de alminnelige rettsgrunnsetninger fraveket. Utvalgets mandat hadde opprinnelig ingen punkter om erstatning unntatt for skade på biologisk mangfold. I tilleggsmandat fra miljøvernministeren av 19. mars 2002 ble utvalget bedt om å følge opp de økonomiske konsekvenser av å endre erstatningsreglene i samsvar med forslag fra Senterpartirepresentantene Gløtvold og Arnstad om bedring av erstatningsvernet for nasjonalparker og landskapsvernområder.

Biomangfoldutvalget foreslår følgende nye unntak i ny naturmangfoldlov § 47 (kompensasjon til eiere og rettighetshavere i verneområder): *"En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark,*

landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir hindret eller den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd.

Staten kan yte tilskudd til drift av eiendom som inngår i en nasjonalpark, et landskapsvernområde, et naturreservat eller et biotopvernområde. Tilskudd gis i samsvar med forskrift som kongen gir. Det kan settes vilkår om skjøtselstiltak i samsvar med tilskuddets formål".

Jeg siterer også fra forslaget § 48, 1. ledd (fremgangsmåte ved fastsetting av kompensasjon): "*Staten skal senest et år etter at vernevedtaket ble truffet, gi tilbud om kompensasjon etter § 47 til en eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder fra vernevedtaket. Tilbudet skal omfatte både mulig erstatning etter § 47 første ledd og mulig tilskudd etter § 47 annet ledd*".

I stedet for dagens løsning med to forskjellige erstatningsregler i nvl. § 20 og 20 b, har biomangfoldutvalget foreslått felles erstatningsregler for alle vernekategoriene. Som en følge av dette bortfaller naturvernlovens henvisning til alminnelige rettsgrunnsetninger. I erstatningsspørsmålet har utvalget nå valgt å legge et hovedskille mellom eksisterende virksomhet og fremtidig ny utnyttelse av eiendommen. I forslaget legger utvalget på s. 429 vekt på at det er "*grunnleggende forskjell på hvilken rettsbeskyttelse den enkelte bør ha mot samfunnets inngripen i en eksisterende virksomhet, sammenlignet med rettsbeskyttelsen den enkelte bør ha mot samfunnets inngripen i en eventuell fremtidig bruksomlegging*".

De foreslåtte regler om erstatning for rådighetsinnskrenkninger ved områdevern, går ut på at eier eller rettighetsloven skal ha rett til erstatning hvis den samlede drift blir vesentlig vanskeliggjort. De foreslåtte erstatningsregler vil gi grunneierne et større erstatningskrav enn etter alminnelige rettsgrunnsetninger. De nye regler vil ha samme formål som endringene i plbl. i 1985 da regjeringen foreslo, og Stortinget vedtok endringene i plbl. § 32, 1. ledd 3. punktum med henvisning til nvl. §§ 20, 20 b og 20 c, nemlig å heve erstatningene på dette området.

8.4 Utvanningen av erstatningsprinsippene til skade for verneformålene

Hovedregelen i norsk rett er som før sagt at det ikke skal svares erstatning ved rådgighetsinnskrenkninger. Innføringen av en erstatningsbestemmelse i bygningsloven av 1827 vedrørende regulering av gategrunn, var et unntak fra denne regel.

Unntaksbestemmelsen for erstatning har overlevd alle utgaver av bygningsloven og lever nå videre i § 32 nr. 1. Dette unntak har gjennom alle år blitt forsøkt benyttet for å oppnå erstatning som ikke er hjemlet i hovedregelen. Den uklarhet som har hersket har hatt den virkning at erstatningspåstandene har blitt utvidet og dermed tøyet grensene for den opprinnelige hensikt med bestemmelsen. Tillegget om landbruksformål i § 32 nr. 1 passer ikke inn i den juridiske tankegang som ligger bak § 32 nr. 1.

Spesialbestemmelsen i § 32 nr. 1 gjaldt tap av byggetomt og ikke for andre tilfeller. En utvidet hjemmel til erstatning ved regulering utenfor de særlige tilfelle, er på siden av det formål § 32 nr. 1 opprinnelig skal oppnå, nemlig erstatning ved særlig tilfelle hvor en grunneier i forhold til de andre blir urimelig hardt rammet. Et formål å favorisere en bestemt gruppe grunneiere er ikke sammenlignbart med de rettferdighetsbetraktninger som historisk ligger bak § 32 nr. 1. Dette har igjen ført til at særinteresser har sett den som et middel til å øke erstatningsposisjonen til fordel for grunneierne og til skade for de samfunnsformål som for eksempel plan- og bygningsloven og naturvernloven er satt til å ivareta. Stortingsvedtak i 1985 om endring av erstatningsregelen i plbl. § 32 med innføring av "landbrukseiendommer" og med henvisning til naturvernlovens §§ 20, 20b og 20c er utslag av dette ønske.

Denne tendens til å styrke erstatningskravet fra grunneierne er videreført i forslaget til nye erstatningsregler i ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, slik som sitert ovenfor.

Den utvidete erstatning som har vært praktisert i de senere år, har ikke hatt så stor betydning for næringslivet, men har hatt desto større virkning for regulering og innløsning av arealer for å verne friluftsliv, natur og kulturminner. Dette er formål som meget sjelden kan by på økonomiske resultater, men som i dagens samfunn er av avgjørende betydning for helse og trivsel. Disse formål er blitt tapere i kampen om de offentlige midler. Desto mer som må betales ut til hver enkelt grunneier, desto mindre arealer blir lagt ut til disse formål. De offentlige budsjetter viser ingen økning selv om erstatningsbeløpene øker. (En utvidet tolkning eller tillegg til plbl. § 32 eller til andre

lover som medfører økte erstatninger til disse meget samfunnsviktige formål, reduserer den nødvendige regulering som alle ønsker.

Hvis våre lovgivende myndigheter ønsker å støtte næringspolitiske særinteresser, bør dette skje med tilskudd fra det departement hvor næringen hører hjemme og ikke fra Miljøverndepartementets sparsomme budsjett. En omlegging av budsjettet vil være i samsvar med den nye trend i budsjettpolitikken at utgifter skal bokføres slik at det fremkommer av regnskapet hva hvert enkelt tiltak (støtte) koster. Ingen støtte skal i utgangspunktet føres og skjules på andre konti. Biomangfoldutvalget har i sitt forslag til ny lovs § 47, 2. ledd tatt et riktig steg i denne retning ved å foreslå en tilskuddsordning som jeg går ut fra skal betales av Landbruksdepartementets budsjett.

8.5 Konsekvenser av bortfall av 3. pkt.

Hvis § 32 nr. 1, 1. ledd 3. pkt. bortfaller vil all regulering til naturvernområder etter plan- og bygningsloven bli erstattet etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Hvis lovforslaget i NOU 2004:28 blir vedtatt uten endringer, vil et bortfall av 3. pkt. medføre forskjell i erstatningen avhengig av om rådhetsinnskrenkningen skjer i kommunal regulering eller statlig vedtak etter naturmangfoldloven.

Best konsistens oppnås hvis den nye loven om naturmangfold også baserer seg på alminnelige rettsgrunnsetninger. Andre erstatningsgrunnlag har brakt inn usikkerhet og uforutsigbarhet. En slik opprydding vil i prinsippet gi lik erstatning for alle grunneiere, uansett formål. Det må bli mest rettferdig i forhold til likebehandling. Det må dog tas forbehold i hver enkelt sak om for eksempel allemannsrettigheter, servitutter og ikke minst Grl. § 110 b. Regler i § 32 nr. 1 har bare betydning hvis de blir betraktet som unntaksbestemmelser vedrørende rådhetsinnskrenkninger, hvis ikke, er erstatningsbestemmelser her overflødige. Bortfall av 20 b vil ikke ha noen praktisk betydning. Bortfall av 20 c gir ingen mulighet for innløsning lenger.

9 Har erstatning etter § 32 nr. 1 noen praktisk betydning?

I saker hvor vilkårene for erstatning etter § 32 nr. 1 er oppfylt, vil kommunen kunne kreve å ekspropriere eiendommen etter § 43 nr. 2, jfr. Rt. 1998 s. 1025 ”Son-dommen” på s. 1029. Det oppstår da en ordinær ekspropriasjonssituasjon hvor utmålingsprinsippene ved ekspropriasjon vil gjelde. Det vil da være lov om vederlag ved overføring av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17 som kommer til anvendelse. Etter dens § 5, 2. ledd er det den påregnelige utnyttelse som legges til grunn i verdifastsettelsen. Det er da, naturlig nok, den klare hovedregel at det er den lovlige utnyttelse etter regulerings- eller bebyggelsesplanen som skal legges til grunn for hva som regnes som påregnelig utnytting.

Dette fører til at samme plan som har ”medført” at eiendommen har blitt ødelagt som byggetomt legges til grunn. Resultatet blir at grunneier ikke stilles i noen annen stilling hva gjelder erstatningsutmåling enn etter § 42. Norakjennelsen fastslår på s. 1161 at en utbyggingsforventning i seg selv ikke har erstatningsrettslig vern ved innløsning etter § 42. Rådighetsinnskrenkninger etter § 32 nr. 1 erstattes derfor nødvendigvis ikke der saken ender med innløsning. Dette med mindre unntak fra prinsippet om at planen skal legges til grunn ved erstatningsberegningen ved ekspropriasjonen kommer til anvendelse. Ved ”parkprinsippet” vil grunneier i realiteten få en erstatning for rådighetsinnskrenkningen da han vil få betalt for en større utnyttelse av eiendommen ved innløsningen enn det den nye planen tillater.

En direkte innløsningsbestemmelse som i § 42 også hva gjelder byggegrense-tilfeller etter § 32 nr. 1 ville vært mer ryddig, og ville ledet til det samme resultat som dagens system. Dette hadde vært en forenkling av lovverket som hadde vært mer forståelig for grunneiere og kommunene.

Hvis vi tenker oss at § 32 nr. 1 skulle dekket tilfeller av regulering til spesialområde bevaring av ubebygde tomter, som ikke kan nyttes til annet regningssvarende enn bebyggelse, kan vi ta for oss eksempelet i kapittel 4 om Gyldenløves gate 15. Hvis eiendommen reguleres til bevaring og vilkårene i § 32 nr. 1 er oppfylt, får kommunen en innløsningsrett etter § 43 nr. 2 (se kapittel 5). Erstatningen skal da beregnes ut i fra gjeldende regulering til bevaring. Den vil da ikke gi erstatning for byggetomt. Grunneier har alltid en reguleringsrisiko forbundet med sin eiendom. En ansvarlig

kjøper ubebygd grunn gjør de nødvendige undersøkelser i forkant hos planmyndigheter og de antikvariske myndigheter for å gjøre reguleringsrisikoen minst mulig. Særlig uansvarlig var det å ikke foreta slike undersøkelser i dette eksempelet da eiendommen var regulert av soneplanen for Oslo indre by som krever detaljregulering gjennom bebyggelsesplan og eksplisitt sier at den ikke har vurdert bevaringshensyn, jfr. at det ble lagt vekt på dette i Rt. 1994 s. 816 på s. 821. Av samme dom følger det at bebyggelsesplan er et mellomstadium frem mot endelig reguleringsavklaring.

10 Konklusjon og forslag til endringer

10.1 Om § 32 nr. 1 har en eksistensberettigelse i sin nåværende form

Ut i fra det som fremkommer av oppgaven, mener jeg bestemmelsen ikke har en eksistensberettigelse slik den står i dag. Ut i fra det arbeid som er nedlagt og den innsikt som er oppnådd, vil jeg i kapittel 11.4 vise en mulig løsning på den uryddighet som har oppstått i § 32 nr. 1. Det vil vises lovteknisk hvordan dette kan gjøres med endringer i § 32 nr. 1 og tilknyttede bestemmelser i gjeldende lov. Det må gjøres justeringer hvis forslaget skal innpasses i ny plan- og bygningslov, men eksempelet er allikevel verdifullt da det viser hvilke funksjoner som hører sammen. Det forklares kort underveis hvorfor endringene foreslås, og jeg viser også til disse forklaringer hva gjelder spørsmålet om § 32 nr. 1 har en eksistensberettigelse.

10.2 Forslag til endringer av §§ 32 nr.1, 42 og tilknyttede bestemmelser

10.2.1 BESTEMMELSER I § 32 NR. 1 SOM FORESLÅS BORTFALT

Når det gjelder tillegget om landbrukseiendom i 2. pkt bør dette følge av alminnelige rettsgrunnsetninger. Jeg viser til drøftelsen av dette i kapittel 7.

Hva gjelder henvisningen til naturvernloven § 20 er det urimelig at det utbetales ekspropriasjonserstatning for kommunal regulering til naturvernområder etter plan- og bygningsloven, jfr. kap. 8. Under enhver omstendighet vil en lik erstatningsregel for de forskjellige verneformer i en ny naturmangfoldlov forenkle rettstilstanden. Hvis Stortinget vedtar en felles erstatningshjemmel i ny naturmangfoldlov for alle vernekategorier som henviser til alminnelige rettsgrunnsetninger, blir det ikke nødvendig med noen henvisning til naturmangfoldloven i plan- og bygningsloven. Alminnelige rettsgrunnsetninger gjelder uavhengig av henvisningsbestemmelser. Vedtar Stortinget i ny naturmangfoldlov strengere erstatningsregler enn det som følger av alminnelige rettsgrunnsetninger, bør allikevel en henvisning til de strengere reglene ikke forekomme fra plan- og bygningsloven. Reguleringer etter plan- og bygningsloven er av en mindre varig karakter enn fredninger.

Henvisningen i § 32 nr. 1, 1. ledd 3. pkt. til naturvernloven § 20 b er uten reelt innhold. Den er kun av opplysende karakter, da alminnelige rettsgrunnsetninger gjelder uavhengig av en bestemmelse. Det samme er tilfellet om det hadde stått at erstatning ikke skulle gis eller ingen henvisning, jfr. Rt. 1970 s. 67 og Rt. 1978 s. 442. Henvisningen til § 20 b kan derfor falle bort.

Også henvisningen til 20 c kan bortfalle, dette er innløsningsbestemmelse som ikke har noen særlig praktisk funksjon i forhold til § 32 nr. 1. Tillegget i § 32 nr. 1, 1. ledd 3. pkt. kan derfor i sin helhet bortfalle. Regulering til naturvernformål etter plan- og bygningsloven blir i praksis ikke benyttet av kommunene, jfr. kap. 8.

Når det gjelder byggelinjebestemmelsen i 1. pkt. foreslås den endret til en innløsningsbestemmelse, jfr. forslag i neste underkapittel. Dermed foreslås hele § 32 nr. 1 bortfalt. Hva gjelder samtlige punktum i § 32 nr. 1 viser jeg spesielt til kapittel 9 ”Har § 32 nr. 1 noen betydning i praksis”, at erstatning etter § 32 nr. 1 mest sannsynlig alltid vil ende med innløsning av eiendommen og at bestemmelsen meget sjelden har kommet til anvendelse i rettspraksis.

Manglende avgrensning av § 32s geografiske virkeområde har bidratt til uklarhet om anvendelsen av bestemmelsen. Bestemmelsen er opprinnelig ment for tettbygd strøk, så det bør vurderes om den også skal gjelde utenfor tettbygd strøk).

10.2.2 ENDRINGER I § 32 OG § 42

Ved at § 32 nr. 1 bortfaller, forsvinner også grunneiers mulighet til først å få erstatning etter § 32 nr. 1 og deretter erstatning ved senere innløsning. Bestemmelsen i § 32 nr. 2 blir stående som ny § 32 da denne har selvstendig mening uavhengig av nr. 1. Paragraf 42 endres og tilføyes et nytt 2. ledd som lyder:

”Grunneieren/festeren kan kreve innløsning når en reguleringsplan eller bebyggelsesplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner medfører at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte”.

Nåværende § 42, 2. ledd blir nytt 3. ledd.

Kommunen kan etter gjeldende bestemmelse uansett ekspropriere etter § 43 nr. 2 i tilfeller hvor betingelsene for erstatning etter § 32 nr. 1 er oppfylt, jfr. kapittel 5. Både tilfeller i § 42 og § 32 nr. 1 kan alltid ende med innløsning etter en av bestemmelsene eller at kommunen eventuelt benytter sin ekspropriasjonsrett etter § 35 nr. 1.

Rådighetsinnskrenkningen utløser en innløsningsrett for grunneier. Prinsipielt vil man på denne måten få et klart skille mellom rådighetsinnskrenkning og ekspropriasjon i samsvar med Grl. § 105, da erstatningen gis i bytte mot eiendomsretten. Innholdet i § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt. kan bli en innløsningsbestemmelse slik ordningen var i de tidlige bygningslover, jfr. kapittel 2. Forslaget legger derfor opp til at § 42 utvides med et nytt ledd som erstatter § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt. Slik kommer også § 32 nr. 1 inn i sin rette sammenheng som den kom ut av i bygningsloven av 1965 da bestemmelsene ble atskilt i to separate paragrafer. Dette har også gjort det vanskeligere å se sammenhengene.

Det har i tidligere lovforarbeider alltid blitt sett på som rimelig at kommunen skulle ha en ekspropriasjonsrett etter § 43 når vilkårene for erstatning for ødelagt byggetomt foreligger. At dette gjøres til en fast regel burde derfor ikke ha de store konsekvensene i praksis, men medfører etter mitt syn en både ryddigere og mer prinsipiell ordning i tråd med hovedskillet mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger. Med en slik

løsning slipper man problemene ved nye reguleringer eller ekspropriasjon der erstatning er gitt i et tidligere tilfelle, såkalt ”dobbelterstatning”, og får samordnet regelverket med alminnelige rettsgrunnsetninger. Dette er også mest rettferdig i forhold til at en eier ikke betaler for en byggerett i plan, og at det blir svært urimelig om det offentlige skal betale for å ta tilbake noe de gir ut vederlagsfritt og samtidig ikke ta over eiendommen.

Innholdet i § 32 nr. 1, 1. ledd 1. pkt. vil etter forslaget fortsatt ha som formål å dekke spesielt uheldige konsekvenser av reguleringsplan. Den vil ikke være begrunnet ut i fra det samme hensyn som § 42, som skal hindre at en grunneier har en ekspropriasjonsrett hengende over seg på ubestemt tid. Det er derfor noe misvisende å bruke uttrykket ”ekspropriasjon straks blir foretatt” på byggetomt-tilfellene, da innløsning på grunn av at en eiendom er ødelagt som byggetomt ikke er relatert til en ekspropriasjonstrussel på samme måte som i § 42, men en rettighet grunneier har av andre hensyn. Det foreslås derfor å bruke uttrykket ”innløsning” hva gjelder bestemmelsen om eiendom som er ødelagt som byggetomt⁵².

Det behøver ikke være noen tilsvarende ekspropriasjonshjemmel for det offentlige til en eventuell innløsningsrett for ødelagt byggetomt. Innløsningsbestemmelser er ikke avhengige av tilhørende ekspropriasjonshjemmel for det offentlige unntatt i spesialbestemmelser som § 42 hvor innløsningsretten er begrunnet i ekspropriasjonsretten i § 35 nr. 1. Bestemmelsen i § 42 er annerledes fordi her er nettopp selve ekspropriasjonshjemmelen grunnen til innløsningsbestemmelsen. Det er f. eks. ikke gitt tilsvarende ekspropriasjonsrett for kommunen til innløsningsbestemmelsen i § 21. Det vises i denne sammenheng til departementets uttalelser i Ot. prp. nr. 56, 1984-85 på s. 76, 2. kolonne. Kommunen har etter lovendring av 20. juni 1986 under enhver omstendighet direkte ekspropriasjonsrett i plbl. § 35 nr. 1 til alle reguleringsformål unntatt for landbruksområder, jfr. § 35 nr. 5.

Fristene i § 32 nr. 1 og i § 42 er fra før sammenfallende og vil etter forslaget stå samlet i samme paragraf (§42). Det foreslås at fristene settes tilbake til 1 år slik som i

⁵² Sml. drøftelsen i Fleischer 1992 s. 529 flg. om begrepsbruken i forhold til § innløsning etter § 21.

byggningsloven av 1965. På denne måten kan kommunen på et tidligere tidspunkt få oversikt over erstatningsmessige konsekvenser av planen. Fristen til å gjøre krav gjeldende etter § 32 nr. 1 ble i plan- og byggningsloven av 1985 endret fra 1 til 3 år for å være i samsvar med § 42. Fristen i § 42 ble endret fra 1 til 3 år ved lov av 27. mai 1983.

10.2.3 ENDRINGER I § 21 OG I § 43 NR. 2

Det foreslås også at erstatningsplikten i § 21 hva gjelder kommuneplanens arealdel bortfaller slik at denne kun blir en innløsningsbestemmelse⁵³. Bestemmelsen vil uansett beholde dens viktigste funksjon som er å hindre at kommunen unngår å bli rammet av § 42 som redegjort for i kapittel 5. Erstatningshjemmelen i 21 har ingen påkrevet funksjon ut i fra det lovtekniske. Ønskes erstatningsdelen av § 21 beholdt, bør den få tilsvarende tillegg i lovteksten som finnes i eksisterende § 32 nr. 1 ”*med mindre kommunen erverver eiendommen i medhold av § 43*”. Samsvarende korrigering må gjøres i § 43 nr. 2, hvor henvisningen til § 32 nr. 1 blir erstattet med en henvisning til § 21. Det vil si at kommunen kan svare på et erstatningskrav fra grunneier etter § 21 med ekspropriasjon. At denne koblingen ikke ble gjort allerede i behandlingen av gjeldende plan- og byggningslov var neppe tilsiktet fra lovgivers side, jfr. Frihagen 1989 s. 531 som er av samme oppfatning. Hvis § 43 nr. 2, 2. ledd ikke endres slik jeg her foreslår, må 2. ledd bortfalle helt. Dette da innløsning allerede er ivarettatt i mitt forslag gjennom endring av § 32 nr. 1 og § 42, slik at § 43 nr. 2, 2. ledd blir overflødig.

10.2.4 ENDRINGER I ANDRE BESTEMMELSER

Hvis § 32 nr. 1 oppheves eller hvis den i revidert form flyttes til § 42, må henvisningene til § 32 nr. 1, 2. ledd i § 27-2 nr. 3 og § 28-2, 5. fjernes da de blir overflødige. Henvisningene i disse bestemmelsene til § 42 blir da tilstrekkelige.

Som redegjort for i kapittel 8 taler hensyn for at § 25, 2. ledd 2. pkt. bortfaller, slik at kombinasjon av alle reguleringsformål tillates. Dette er i tråd med planlovutvalgets forslag i NOU. Slik bestemmelsen er i gjeldende lov, bidrar den til at landbrukseiendom

⁵³ § 21 i gjeldende lov er både erstatningsbestemmelse og innløsningsbestemmelse.

ikke kan drives regningssvarende og legger til rette for erstatning etter § 32 nr. 1, 1. ledd
2. pkt.

1 Litteraturliste

Berg, Even (Berg 1999), *Erstatning etter naturvernloven § 20*, *Miljørettslige studier nr. 17*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/1999

Bratberg, Terje T.V. (1995): *Bygningsloven 150 år 1845 – 1995, Lovens opprinnelse og utvikling* – Steinkjer: Kommunal og Arbeidsdepartementet, 1995

Castberg, Frede (1964) *Norges statsforfatning II*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Fleischer, Carl August (1968): *Grunnlovens grenser* - Oslo: Universitetsforlaget, 1968

Fleischer, Carl August (Fleischer 1992), *Plan- og bygningsretten* – Oslo: Universitetsforlaget AS, 1992 – ISBN 82-00-21323-4

Frihagen, Arild (1989): *Plan- og bygningsloven bind III, Kommentartutgave* – Oslo: Forlaget A. Frihagen A/S, 1989

Juss i strandsonen (2002) håndbok 20 – 2002, Direktoratet for naturforvaltning

Knophs oversikt over Norges rett (1993), 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget,

Norsk Lovkommentar 2002, 4. utg. 2002 bind 2 (1976-1992) Oslo: Gyldendal

Sandvik, Per (1987) ”Ekspropriasjon, innløsning og erstatning etter plan- og bygningsloven. I: *Lov og rett – norsk juridisk tidsskrift*, Universitetsforlaget

Schulze, E og Ditlefsen, Johan L (1973): *Bygningsloven og byggeforskriftene i praksis*. Del III utgave

Stang, Emil (1943): *Norsk Bygningsrett* - Oslo: Johan Grundt Tanum

Statistisk årbok for Oslo 2004

Stordrange, Bjørn (1994): "Ekspropriasjonsretten i utvikling – ny praksis mot Kløfta-
dommen." I: *Lov og rett – norsk juridisk tidsskrift*, Universitetsforlaget s. 407-409.

Utredning for DN(1998-8). URL: <http://www.ditnat.no/wbch3.exe?ce=3202>

[Lesedato: 08.01.06]

2 Forarbeider

NOU: 2003:14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II
NOU: 2003: 29	Arealplaner og ekspropriasjonserstatning
NOU: 1983: 15	Planlov
Indstilling til lov om bygningsvæsenet av 1919	
Innstilling til lov om bygningsloven for Kristiania av 1899	
NOU: 2004:28	Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold
Inst. O.XX (1923)	
Innst. O.XVI. (1964-65)	
Innst. S. nr 366 (1980-81)	
Innst. O. nr. 35 (1981-82)	
Innst. O. nr. 99 (1984-85)	
Innstillingen av 1960	
Ot.prp. nr. 56 (1984-85)	Plan- og bygningslov
Ot.prp. nr. 30 (1923)	
Oth.Prp. No. 22	
Oth.Prp. No. 19 (1898)	
Ot.prp. nr. 1 (1964-65)	
Ot.prp. nr. 13 (1981-82)	
Ot.prp. nr. 27 (1982-83)	

Lover

Grl./ Grunnloven	- Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 Lov angaaende Bygningsvæsenet i Christiania av 24. juni 1827 Lov om Bygningsvæsenet i Christiania av 8. september 1842
LBT	- Lov om Bygningsvæsenet i Thronhjem av 12. juni 1869
LBC	- Lov om Bygningsvæsenet i Christiania av 5. juni 1875
AB	- Almindelige Bygningslov av 27. juli 1896
LBB	- Lov om Bygningsvæsenet i Bergen af 19. april 1899 nr. 1
LBK	- Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania av 26. mai 1899 nr. 3
LBT2	- Lov om Bygningsvæsenet i Trondhejm av 11. juni 1906 nr. 3
Skjl.	- Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1 - Lov om bygningskommuner av 22. februar 1924 nr. 1
LOB	- Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr. 2
Vegloven	- Veglov av 21. juni 1963 nr. 23 - Bygningslov av 18. juni 1965 Nr. 7
Nvl./Naturvernloven	- Lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63 - Lov om lokal og regional planlegging av 5. juni 1981 nr. 49
Orvl.	Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17
Plbl.	- Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

3 Dommer

Rt. 1918 s. 401 Konesjonslovdommen

Rt. 1935 s. 247 Tidemandsgate 42

Rt. 1970 s. 67 Strandlovdommen/ Sauholmendommen

Rt. 1970 s. 1028

Rt. 1972 s. 102

Rt. 1972 s. 608

Rt. 1973 s. 705 Krokedal / Laksefredningsdommen
Rt. 1973 s. 1224 Barmen & Lund
Rt. 1976 s. 1 Kløftadommen
Rt. 1976 s. 464 Skaar-kjennelsen
Rt. 1979 s. 971 Rønnåsmyra
Rt. 1980 s. 94 Fiskumvannet
Rt. 1982 s. 850
Rt. 1987 s. 311 Rambjøra / Tveiterås gård
Rt. 1988 s. 890 Jærstrendene
Rt. 1989 s. 1339 Biliåsen
Rt. 1993 s. 321 Hydalendommen
Rt. 1993 s. 1333 Småsetran
Rt. 1994 s. 813 Drammensveien 88 B
Rt. 1998 s. 1025 Son-dommen
Rt. 1998 s. 1140 Norakjennelsen/ Akerselva Miljøpark
Rt. 2002 s. 64 Bjørgoddommen
Rt. 2004 s. 1092 Sør-Senja
Høyesterettsdom 20. april 2005 "Elstad og Aurmoen"

RG 1975 s. 161 Ski kommune
RG 1996 s. 483 Grimstad
RG 1997 s. 802 Hydro Texaco

